WSIAT
001

Workers' Compensation
Appeals Tribunal

Tribunal d'appel
des accidents du travail

PREMIER RAPPORT

1985-1986

Annrep.
Ont.
W.C.A.T
1986f c.3

LA PRÉSENTE PUBLICATION EST UNE TRADUCTION

Introduction du président

Tout au long de la rédaction de mon premier rapport en tant que président du Tribunal d'appel des accidents du travail, je n'ai jamais oublié que j'étais le dépositaire d'un concept créé par d'autres après de longs et pénibles efforts. J'aimerais donc dire dès le départ à tous les travailleurs et les employeurs, les législateurs, les membres du gouvernement et de la Commission des accidents du travail, dont c'était le projet bien longtemps avant ma nomination, que j'espère de tout mon coeur qu'ils y trouveront des raisons de croire que leur confiance n'a pas été trahie.

Le rapport relate une expérience que nous n'aurions jamais pu imaginer, mes collègues et moi-même, une expérience incroyablement exigeante. Néanmoins, ce fut également une expérience extrêmement stimulante et gratifiante, tant sur le plan personnel que professionnel, une expérience que nous n'aurions pas voulu manquer.

Il serait naïf de penser que, dans le climat très tendu qui entoure l'indemnisation des travailleurs accidentés en Ontario, un nouveau Tribunal d'appel ne soit pas sujet à controverse. Franchement, je crois que je me serais inquiété si, en ce moment, nous avions obtenu un soutien sans réserve du camp des travailleurs ou du patronat. Je pense qu'il n'y a pas de danger de ce côté-là.

Toutefois, tout bien considéré, je suis persuadé que nous avons fait du bon travail. Le Tribunal a été mis sur pied et a accompli, à mon avis, la mission qui lui a été confiée par la loi; il fonctionne à un rythme qui devrait lui permettre de résoudre, pour la fin de 1987, l'imposant nombre de cas qui se sont accumulés lors de la période transitoire. Je considère personnellement que jusqu'ici nous nous sommes acquittés de nos responsabilités.

À mon avis, ce rapport reflète les réalisations d'un grand nombre de personnes dévouées et talentueuses qui font partie des membres et du personnel du Tribunal. Il n'est pas possible, évidemment, de distribuer équitablement les louanges et il serait de toute façon inapproprié d'essayer de le faire ici. Il faut citer, toutefois, une personne qui partage avec le président la responsabilité de ce qui a été accompli par le Tribunal et de ce qu'il est devenu. Il s'agit du président suppléant, James R. Thomas, qui a été mon partenaire tout au long de cette entreprise.

Le présent rapport est le premier rapport du président au ministre du Travail et aux divers groupes qui s'intéressent au Tribunal. Il est plus détaillé et complet que ne le serait un rapport annuel typique, selon le format habituel. Cependant, je pensais qu'il était essentiel, à ce stade du développement du Tribunal, de présenter aux groupes qui s'intéressent à ses activités les éléments fondamentaux qui leur permettront de comprendre ce qu'est le Tribunal, en chair et en os, si je puis dire, après douze mois d'existence, et d'évaluer la qualité et la nature de ce qu'il a réalisé jusqu'à présent.

S.R. Ellis
Toronto (Ontario)
le 5 octobre 1986

Digitized by the Internet Archive
in 2013

http://archive.org/details/premierreport8586onta

Table des matières

Page

A. Période couverte par le rapport 1
B. La création du Tribunal 1
C. Le passé récent 2
D. Les membres du Tribunal 2
E. La compétence du Tribunal et ses limites 6
F. La mission du Tribunal 8
G. Une grande différence entre le Tribunal d'appel et l'ancienne Commission d'appel 9
H. Relation entre le Tribunal et le gouvernement 10
I. Le processus de décision 11
J. Révision de l'objectif d'exécution de six mois 12
K. Le Groupe consultatif 13
L. L'influence tripartite 15
M. Les réalisations du Tribunal 16
I. Introduction 16
II. Faits saillants administratifs 17
1. Nominations par décret 17
2. Dotation en personnel 17
3. Locaux 18
4. Systèmes informatiques 18
5. Administration de la paye 18
6. Aide reçue du ministère du Travail et du ministère des Services gouvernementaux 19
7. Le service de recherche et de publication 19
a) La bibliothèque du Tribunal 19
b) Publications 20
c) Recherche 22
d) Rayonnement provincial 22
8. Le Bureau des conseillers juridiques du Tribunal 23
a) Le rôle du bureau en général 23
b) Le rôle du bureau pendant l'audience 24
c) Principaux litiges touchant au Tribunal 25
9. Réception et inscription au calendrier des audiences 25
a) Réception 25
b) Inscription au calendrier des audiences 26
10. Uniformité des normes et compatibilité des décisions du Tribunal 26
11. Audiences en dehors de Toronto 28
12. Formation 28
13. Liste de médecins 29
14. Pratiques et procédures 30
III. Rendement du Tribunal 31
IV. Méthode du cas type concernant les appels en matière de pension 32
V. Questions de fond 33
1. Introduction 33
2. Qu'est-ce qu'un "appel" et comment définir le rôle du Tribunal 34
3. Établissement de l'ordre du jour des questions en litige - les pouvoirs du Tribunal 34

Page

4. Quelles sont les limites de l'exigence selon laquelle la Commission doit avoir épuisé toutes ses procédures 34
5. Norme de révision 35
6. Accès de l'employeur aux dossiers de la CAT confiés au Tribunal 35
7. Requêtes en vertu de l'article 21 36
8. Autorisations d'interjeter appel en vertu de l'article 86o - définition des critères 36
9. Requêtes en vertu de l'article 15 - un problème important 37
10. Douleur chronique non organique 38
11. Fibrosite (fibromyalgie) 39
12. La lésion est l'accident 40
13. Disponibilité pour prendre un emploi disponible 41
14. Autres questions de fond 42

N. Défis à relever 43

O. Finances 45

Annexes

A - Membres à temps partiel du Tribunal A-1

B - Annexe technique de la Décision n° 24 ..... B-1

C - Note de service du président au vice-président C-1

D - Politique relative aux médecins-assesseurs D-1

E - Extrait du rapport provisoire du Tribunal dans le cas type concernant les appels en matière de pension E-1

A. Période couverte par le rapport

Le Tribunal d'appel a été créé par la loi le 1er octobre 1985, mais il fallut attendre le mois de janvier 1986 pour pouvoir dire qu'il fonctionnait vraiment. Quelques audiences ont bien été tenues en novembre et décembre, mais les efforts se sont surtout concentrés sur l'organisation jusqu'au mois de janvier. Étant donné qu'un rapport annuel présenté de la manière habituelle couvrirait la période se terminant à la fin du mois de mars 1986 - la fin de l'exercice 1985-1986 du Tribunal - il n'aurait couvert dans ces circonstances que les trois premiers mois d'existence opérationnelle du Tribunal. Un rapport portant sur une période de trois mois n'aurait pas permis de présenter des données valables et le président était d'avis qu'un rapport couvrant une telle période ne satisferait pas les divers groupes d'intérêt qui cherchaient à obtenir le plus tôt possible des renseignements adéquats leur permettant d'évaluer la nature et le potentiel du Tribunal.

Tenant compte des considérations ci-dessus, le premier rapport porte sur les douze premiers mois d'existence du Tribunal, du 1er octobre 1985 au 30 septembre 1986. Le deuxième rapport devrait revenir à un format plus habituel et couvrir l'exercice 1986-1987 du Tribunal.

B. La création du Tribunal

Le Tribunal d'appel des accidents du travail est un tribunal "tripartite" composé de représentants des travailleurs et des employeurs. Il a été créé en octobre 1985 pour entendre les appels interjetés en vertu de la Loi sur les accidents du travail de l'Ontario et rendre des décisions en la matière. C'est un tribunal indépendant, distinct de la Commission des accidents du travail. Le Tribunal d'appel remplace la Commission d'appel interne de la Commission des accidents du travail comme dernier recours en appel pour les travailleurs et les employeurs qui contestent les décisions de la Commission des accidents du travail.

Le Tribunal fait partie d'un ensemble de changements structurels introduits dans le projet de loi 101. Ces changements comprenaient :

1) un nouveau conseil d'administration constitué de représentants des entreprises, des travailleurs, des professions libérales et du public, pour la Commission des accidents du travail;
2) une liste de médecins nommés par le gouvernement provincial pour conseiller le Tribunal sur des questions médicales;
3) un Comité des normes en matière de maladies professionnelles, représentant le public, les communautés scientifique et technique, ainsi que les professions libérales, chargé d'étudier les maladies professionnelles éventuelles et d'élaborer des normes en matière d'indemnisation;
4) la création par le ministère du Travail de services consultatifs pour les employeurs et les travailleurs, appelés respectivement Bureau des conseillers du patronat et Bureau des conseillers des travailleurs.

Les modifications apportées par le projet de loi 101 à la suite d'un débat à l'Assemblée législative ont été promulguées par la Loi de l'Ontario de 1985, c. 3. Une partie de cette loi a été proclamée le 1er avril 1985 et le reste le 1er octobre 1985. Les modifications créant le Tribunal d'appel faisaient partie de la proclamation du mois d'octobre.

C. Le passé récent

Entre 1914, l'année de l'adoption de la première loi sur les accidents du travail en Ontario, et 1985, il y a eu peu de changements structurels dans le système d'indemnisation des travailleurs accidentés en Ontario. À partir du début des années 1970, la nécessité d'apporter des changements structurels au système faisait l'objet de plus en plus de débats publics et, en 1980, le ministre du Travail chargeait le professeur Paul C. Weiler d'entreprendre une étude du système d'indemnisation des travailleurs accidentés. Le professeur Weiler présentait son premier rapport, intitulé Reshaping Workers' Compensation for Ontario, en 1980. En se basant sur ce rapport, mais sans en accepter entièrement les recommandations, le ministre du Travail déposait en juin 1981 un Livre blanc sur la Loi sur les accidents du travail. En 1982 et 1983, le Comité permanent du développement des ressources de l'Assemblée législative de l'Ontario a revu le Livre blanc et étudié une quantité énorme d'observations présentées par des associations d'employeurs et de travailleurs. Le Comité permanent a remis son rapport en décembre 1983. Entre temps, le professeur Weiler avait présenté son deuxième rapport, intitulé Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties, en avril 1983. Les conclusions du ministre du Travail concernant les réformes nécessaires ont ensuite été présentées à l'Assemblée sous la forme du projet de loi 101 et, en 1985, après de longs débats et de nombreux amendements, l'Assemblée adoptait une loi incorporant les changements structurels décrits précédemment.

D. Les membres du Tribunal

Président

S. Ronald Ellis
M. Ellis est le premier président du Tribunal. Il est entré en fonction le 1er octobre 1985. M. Ellis, qui a été formé et a travaillé comme ingénieur avant d'entrer à la faculté de droit, était auparavant l'un des associés du cabinet d'avocats torontois Osler, Hoskin et Harcourt. Plus récemment, il était professeur à la Faculté de droit d'Osgoode Hall, où il occupait le poste de directeur, avant de devenir directeur de la faculté des Services juridiques communautaires de Parkdale. Avant d'être nommé au Tribunal, il occupait le poste de directeur de l'éducation et de chef des cours d'admission au barreau de la Société du barreau du Haut-Canada. En outre, M. Ellis a une expérience considérable comme arbitre des relations de travail.

Président suppléant

James R. Thomas
M. Thomas a été nommé vice-président du Tribunal le 1er octobre 1985 et choisi comme président suppléant par le président. Avocat, ingénieur diplômé en électricité, M. Thomas a travaillé à la Compagnie générale électrique du Canada avant d'embrasser la carrière juridique. Son expérience à la C.G.E. comprend six années à des postes de gestion dans une de ses usines de fabrication. Il a été reçu au Barreau en 1983. Avant d'être nommé au Tribunal, il s'est beaucoup intéressé aux questions d'indemnisation des travailleurs accidentés, tant dans son cabinet d'avocats que dans son travail auprès des cliniques communautaires. Le poste de président suppléant n'est pas défini dans la loi. C'est un poste de gestion créé par le président afin de répartir la charge administrative et de gestion qui revient au Bureau du président. Le titre a été choisi pour refléter la nature principale du poste et le fait que le titulaire est aussi le vice-président désigné par le président - conformément aux stipulations de la loi à cet égard - pour agir en qualité de président en cas d'empêchement et lorsque ce dernier est absent de la province. Comme le président, le président suppléant joue un rôle administratif et décisionnel.

Vice-présidents à plein temps

Laura Bradbury
Mme Bradbury a été nommée au Tribunal le 1er octobre 1985. Reçue au Barreau en 1979, elle a représenté des travailleurs blessés et, au cours des deux années précédant sa nomination, elle était enquêteur au Bureau de l'Ombudsman.

Nicolette Catton
Mme Catton a été nommée au Tribunal le 1er octobre 1985. Diplômée en sociologie, elle a travaillé neuf ans au Bureau de l'Ombudsman avant sa nomination. De 1978 à 1985, elle était responsable de la Direction générale des accidents du travail au Bureau de l'Ombudsman.

Faye W. McIntosh-Janis
Mme McIntosh-Janis a été nommée au Tribunal le 14 mai 1986. Elle a été reçue au Barreau de l'Ontario en 1978 et elle a travaillé six ans à plein temps au Service de recherche chez Osler, Hoskin et Harcourt. Avant d'entrer au Tribunal, elle occupait le poste d'avocat principal à la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Elaine Newman
Mme Newman a été nommée au Tribunal le 9 juillet 1986. Reçue au Barreau en 1979, Mme Newman travaillait auparavant comme avocat principal au Centre de ressources pour la défense des personnes handicapées à Toronto. Elle est entrée au Tribunal pour la première fois en octobre 1985 au poste d'avocat principal au Bureau des conseillers juridiques du Tribunal.

Kathleen O'Neil
Mme O'Neil a été nommée au Tribunal le 22 janvier 1986. Elle a été avocate à l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario et à la Fédération des associations d'enseignantes. Avant sa nomination, elle pratiquait le droit au cabinet Symes, Kitely et McIntyre. Elle a aussi été présidente du Comité de la justice du Comité d'action nationale sur le statut de la femme.

Antonio Signoroni
M. Signoroni a été nommé au Tribunal le 1er octobre 1985. Ayant exercé le métier d'avocat depuis 1982, M. Signoroni a dix ans d'expérience comme président à temps partiel du Conseil des arbitres de la Commission de l'assurance-chômage. Avant d'embrasser la carrière juridique, il a fait un travail considérable dans des organismes de service à la communauté italienne. Il était conseiller scolaire au Conseil des écoles séparées de Toronto de 1980 à 1982.

Ian Strachan
M. Strachan a été nommé au Tribunal le 1er octobre 1985. Reçu au Barreau en 1971, M. Strachan s'est spécialisé dans les conseils aux petites entreprises sur diverses questions de pratiques commerciales et de relations de travail. Il fut aussi directeur de l'Organisation canadienne de la petite entreprise.

Membres représentant les employeurs et les travailleurs : à plein temps

Robert Apsey
M. Apsey a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 11 décembre 1985. Il a occupé un certain nombre de postes de responsabilité chez Reed Stenhouse pendant ses 25 années de service dans cette entreprise jusqu'à son départ en retraite anticipée en 1983, du poste de vice-président du conseil et premier vice-président.

Brian Cook
M. Cook a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 1er octobre 1985. Diplômé de l'université de Toronto, M. Cook a été travailleur juridique communautaire au Groupe des victimes d'accidents industriels de l'Ontario pendant cinq ans.

Sam Fox
M. Fox a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 1er octobre 1985. Ancien président du Conseil des travailleurs de la municipalité urbaine de Toronto, M. Fox est aussi ancien codirecteur et vice-président international de l'Union des Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile.

Karen Guillemette
Mme Guillemette a été nommée comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 2 juillet 1986. Mme Guillemette a été administratrice de la santé au travail à la mine de Kidd Creek, à Timmins, et elle est membre actif de l'Association des mines de l'Ontario. Avant d'être nommée administratrice, elle était l'infirmière industrielle de Kidd Creek.

Lorne Heard
M. Heard a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 1er octobre 1985. Ayant plus de 30 ans d'expérience dans le domaine des accidents du travail, M. Heard, avant sa nomination au Tribunal, poursuivait une carrière de 13 années chez les Métallurgistes unis d'Amérique, où il était le responsable national de la santé et de la sécurité au travail, ainsi que des accidents du travail.

W. Douglas Jago
M. Jago a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 1er octobre 1985. M. Jago a été directeur-gérant de Brantford Mechanical Ltd. ainsi que président et propriétaire principal de W.D. Jago Ltd., deux entreprises en travaux mécaniques. Il fut un membre actif de l'Association des entrepreneurs en mécanique.

Frances Lankin
Mme Lankin a été nommée comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 11 décembre 1985. Pendant les cinq années qui ont précédé sa nomination, elle était l'agent de recherche et d'éducation du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. Elle était également coordonnatrice de l'égalité des chances d'emploi pour ce syndicat.

David Mason
M. Mason a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 1er octobre 1985. Avant sa nomination au Tribunal, M. Mason a travaillé pendant un certain nombre d'années comme chef du personnel chargé des relations industrielles chez Rio Algom Ltd.

Nick McCombie
M. McCombie a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 1er octobre 1985. Avant sa nomination au Tribunal, il a travaillé pendant sept ans comme travailleur juridique à la clinique juridique des Conseillers des travailleurs blessés à Toronto.

Kenneth Preston
M. Preston a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 1er octobre 1985. Ingénieur chimiste diplômé, M. Preston a été directeur des relations de travail chez Union Carbide pendant dix ans et vice-président des ressources humaines chez Kellogg Salada pendant trois ans.

Jacques Séguin
M. Séguin a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 1er juillet 1986. M. Séguin a été président de la Division du contreplaqué de bois mou de l'Association canadienne du contreplaqué de bois dur de l'A.C.B. et vice-président de l'ACCBD de 1981 à 1983; il a pris sa retraite de Lévesque Plywood Limitée comme directeur général en 1984.

Note: Il y a actuellement six membres représentant les employeurs et seulement cinq membres représentant les travailleurs. Ce déséquilibre sera rectifié très prochainement.

Les curriculum vitae des vice-présidents à temps partiel ainsi que des membres à temps partiel se trouvent à l'Annexe A.

E. La compétence du Tribunal et ses limites

La Loi sur les accidents du travail modifiée donne au Tribunal d'appel le mandat d'entendre et de juger les appels des travailleurs ou des employeurs concernant les décisions définitives des arbitres aux appels (maintenant appelés commissaires d'audience) de la Commission des accidents du travail en matière d'admissibilité aux prestations, de soins médicaux et de réadaptation professionnelle. Elle lui donne également le mandat d'entendre et de juger les appels des employeurs concernant leurs cotisations.

En dehors des appels, la compétence du Tribunal s'étend également à certains autres domaines. Il a, par exemple, le pouvoir de décider, dans un cas particulier, si la Loi sur les accidents du travail a enlevé à un travailleur le droit d'intenter une action dans les cours civiles de la province; de résoudre les différends portant sur l'accès de l'employeur aux dossiers des travailleurs; et de traiter des objections des travailleurs concernant les examens médicaux demandés par les employeurs.

Enfin, le Tribunal est tenu d'entendre et de juger les requêtes pour l'autorisation d'interjeter appel des décisions de l'ancienne Commission d'appel de la CAT, pouvant être présentées par les travailleurs ou les employeurs. Cette autorisation sera accordée dans les cas où il peut être démontré que l'on dispose d'une quantité considérable de nouvelles preuves qui n'étaient pas disponibles auparavant ou lorsque le Tribunal d'appel est convaincu qu'il y a "de bonnes raisons de mettre en doute" l'exactitude de la décision.

Sous réserve du droit du conseil d'administration de la CAT de revoir l'interprétation des principes directeurs et du droit général de la présente loi (décrit ci-dessous), les décisions du Tribunal sont sans appel. Elles sont protégées contre les examens judiciaires par la clause "privative" qui a toujours protégé les décisions de la CAT.

Pour assurer que la création du Tribunal ne diminue pas le rôle de la CAT elle-même au stade de l'examen et de la décision initiale de toute question en litige, la loi modifiée impose au Tribunal d'appel de ne pas instruire, entendre, ni juger un appel à moins que les procédures que la Commission a mises au point à l'égard des questions en litige faisant l'objet de l'appel n'aient été épuisées et que la Commission ait rendu une décision définitive à ce sujet.

La loi donne au Tribunal essentiellement les mêmes instructions qu'elle donne à la Commission, comme celle de rendre des décisions sur les questions qui relèvent de sa compétence selon l'équité et le fond du droit de chaque cas sans se considérer comme étant lié par des précédents légaux stricts. La loi donne aussi au Tribunal des pouvoirs similaires de mener des enquêtes et de rendre des décisions. D'autre part, le Tribunal a le pouvoir de "rendre une ordonnance ou donner une directive que la Commission peut rendre ou donner".

Au début de son existence, on demanda au Tribunal de décider, à la lumière de ces instructions et de ces pouvoirs, de la nature de l'"appel" envisagé par la loi. Sa décision à cet égard se trouve dans l'Annexe technique de la Décision provisoire n° 24 et se lit comme suit:

> L'hypothèse qui sous-tend le fonctionnement du Tribunal est que la fonction d'"appel" envisagée pour le Tribunal d'appel par la Loi sur les accidents du travail révisée n'est pas un "appel" dans le sens traditionnel du terme, mais est plutôt la tenue d'une nouvelle audience. C'est une procédure où, lors de l'examen des questions en litige relatives à un appel, le Tribunal a le mandat de reconsidérer les preuves présentées au dernier niveau d'appel de la CAT et d'entendre de nouvelles preuves, y compris, lorsque c'est approprié, les preuves obtenues de sa propre initiative par le Tribunal d'appel.

Cette opinion sur la nature des appels soumis au Tribunal d'appel est expliquée en détail dans l'Annexe technique susmentionnée. Cette explication donne également une description générale détaillée du rôle du Tribunal tel qu'il le perçoit lui-même. Les lecteurs qui s'intéressent à cette question trouveront un exemplaire de l'Annexe technique à l'Annexe B.

Finalement, comme nous l'avons mentionné précédemment, la compétence du Tribunal d'appel de rendre des décisions définitives est sujette à révision par le nouveau conseil d'administration représentatif de la CAT. Le conseil d'administration a le droit de revoir l'interprétation par le Tribunal d'appel des "principes directeurs et du droit général" de la Loi sur les accidents du travail. Ce droit est prévu à l'article 86n de la loi. Cet article n'a pas encore été invoqué jusqu'à présent.

F. La mission du Tribunal

Lorsqu'il procède à l'examen d'une décision de la CAT qui relève de sa compétence, le Tribunal considère que la mission qui lui a été confiée par la loi consiste d'une manière générale à trouver des réponses aux questions suivantes:[1]

1. Est-ce que la Commission a bien compris les faits?
2. Est-ce qu'elle a bien compris les données médicales?
3. Dans l'affirmative, est-ce que la conclusion de la Commission concernant les conséquences qui découlent de ces données est fondée sur une interprétation correcte de la loi?
4. Si la réponse à l'une de ces questions est "non", quelles sont les conséquences prévues par la loi, lorsque les conclusions découlant des renseignements donnés sont correctes?

Les décisions faisant l'objet d'un appel sont souvent basées sur les directives que la Commission donne à son personnel à titre de référence. Ces directives indiquent des conséquences concrètes pour des situations particulières. Elles semblent avoir pour but de donner au personnel, à titre de référence, une explication et une interprétation de la loi par la Commission et, lorsque la loi lui laisse une certaine discrétion, des renseignements sur la façon dont la Commission veut exercer cette discrétion.

Dans les cas où la décision en appel est basée sur une directive, en supposant qu'il n'y ait pas de désaccord sur les faits ou les données médicales, la question que doit se poser le Tribunal est en fin de compte la même: Est-ce que la décision est conforme à la loi? Le Tribunal n'a pas l'intention de revoir les directives de la Commission du point de vue des politiques, mais elle doit s'assurer initialement que la directive en question n'est pas incompatible avec les exigences de la loi.

---

[1] Cette opinion concernant le rôle du Tribunal a généralement été appliquée jusqu'à présent aux questions d'admissibilité. Les débats se poursuivent pour décider si on devrait appliquer d'autres normes de révision. Voir la section M., paragraphe V.5 de ce rapport traitant des Questions de fond - Norme de révision.

G. Une grande différence entre le Tribunal d'appel et l'ancienne Commission d'appel

Les évaluations du travail du Tribunal d'appel au cours de ses premiers mois d'existence tendent assez naturellement à le comparer à la Commission d'appel qu'il vient de remplacer. Toutefois, il semble que de telles comparaisons ne tiennent pas souvent compte des différences entre le rôle des deux organismes. Un de ces points importants concerne la différence inhérente à la façon dont ils abordent les questions d'interprétation du texte de la loi lui-même.

Il semble que les gens ne se rendent généralement pas compte que la Commission d'appel ne constituait pas une entité séparée au sein de la structure organisationnelle de la CAT. La loi qui était en vigueur avant l'adoption du projet de loi 101 ne mentionnait pas de "Commission d'appel". Les mots de "Commission d'appel" ne paraissaient pas dans la loi. Cette dernière prévoyait que les appels seraient entendus par le vice-président aux appels et par les commissaires aux appels - qui étaient tous membres de l'organisme directeur de la CAT. Cet organisme directeur était composé de commissaires nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, dont le vice-président aux appels et les commissaires aux appels. En plus de leurs responsabilités dans le domaine des appels, le vice-président aux appels et les commissaires aux appels avaient, aux termes de la loi, les mêmes responsabilités que les autres commissaires, en tant que membres de l'organisme directeur, pour diriger les affaires courantes de la Commission.

Bref, la "Commission d'appel" était un cadre administratif mis sur pied pour organiser le traitement des appels. En fait, les appels étaient entendus et tranchés par l'organisme directeur de la CAT lui-même par l'intermédiaire de jurys de commissaires spécialement désignés à cet effet.

Le fait que c'était des membres de l'organisme directeur qui entendaient et tranchaient les appels devient particulièrement intéressant dans les cas portant sur des questions d'interprétation de la loi elle-même. Dans la plupart des cas, il existait une opinion établie de la signification de la loi à la CAT. Cette opinion se trouvait dans les directives écrites de la Commission et, aussi, dans la sagesse traditionnelle non écrite de la Commission qui s'était développée au cours des années. Ces directives avaient été approuvées directement ou indirectement par les commissaires et la sagesse traditionnelle de la Commission concernant la signification de la loi faisait, bien entendu, partie de la sagesse acceptée par les commissaires eux-mêmes.

Dans ces circonstances, la sensibilité des commissaires aux appels aux questions d'interprétation était évidemment influencée de façon générale par une présomption intrinsèque et inconsciente de validité. Les commissaires aux appels se préoccupaient surtout des faits et des données médicales ainsi que des résultats que les opinions établies de la Commission devaient produire. La compatibilité entre l'opinion établie de la Commission concernant la loi et le texte de la loi lui-même n'était pas souvent à l'ordre du jour des commissaires aux appels.

La présence dans l'ancien système d'appel de cette présomption intrinsèque et inconsciente de validité de l'opinion de la Commission à l'égard de la loi, ainsi que l'absence en Ontario d'examen judiciaire important des questions d'interprétation dans le domaine des accidents du travail, permettaient en pratique à la CAT de conserver sa propre opinion sensée de ce que signifiait la loi, essentiellement sans possibilité de contestation efficace.

Cette indépendance était utile pour insuffler une bonne dose de sens pratique dans un sujet compliqué. On peut supposer que c'était pour cette raison qu'elle avait été instituée. Toutefois, cette indépendance donnait au système une apparence d'arbitraire, et c'est finalement le rejet de cet aspect, au niveau politique, qui a entraîné l'adoption du système externe d'appel.

Le Tribunal d'appel est tenu de par sa nature de considérer précisément dans chaque cas si la décision en appel est conforme à la loi telle qu'elle est rédigée. On a donc réussi à éliminer la possibilité d'arbitraire qui existait dans le cadre de l'ancien système, en mettant davantage l'accent sur le texte de la loi et sur l'interprétation de ce texte - c'est-à-dire en mettant davantage l'accent sur le droit. La création du Tribunal d'appel représentait en fait un choix délibéré en faveur du droit par opposition à la discrétion.

Ceci ne devrait pas nous surprendre, car il est difficile d'imaginer comment on pourrait éliminer d'une autre façon des préoccupations concernant les possibilités d'arbitraire. Mais on ne semble pas toujours se rendre compte que ce choix entraîne inévitablement des complications en matière de décisions concernant les droits des travailleurs et des employeurs.

H. Relation entre le Tribunal et le gouvernement

Par décision du Conseil de gestion du gouvernement de l'Ontario du mois de novembre 1985, le Tribunal d'appel a été classé dans la section 25-2-1.6 du Manuel d'administration du gouvernement de l'Ontario comme organisme de l'Annexe 1 (exceptionnel). Le président du Tribunal rend compte au gouvernement par l'intermédiaire du ministre du Travail.

L'article 86b(3) de la loi autorise le président du Tribunal à établir des classes d'emplois, les conditions requises du personnel et des échelles de salaires et d'avantages à l'égard des agents et des employés du Tribunal d'appel, ainsi qu'à nommer, employer et promouvoir ces personnes conformément aux classes, conditions requises et échelles ainsi établies. Il prévoit aussi, cependant, que le président doit effectuer tout cela sous réserve des lignes directrices que peut établir le Conseil de gestion. Les lignes directrices qui ont été appliquées sont celles contenues dans le Manuel d'administration du gouvernement de l'Ontario.

Les frais de fonctionnement du Tribunal ne sont pas imputés au Fonds du revenu consolidé mais sont couverts par la Caisse des accidents de la CAT, sous réserve de l'approbation du budget par le ministre du Travail. La performance financière du Tribunal est sujette à vérification par le vérificateur provincial.

I. Le processus de décision

Le processus de décision du Tribunal est encore, bien entendu, dans une phase active de développement. Des rajustements continuent d'y être apportés toutes les semaines. Néanmoins, les principes fondamentaux auxquels le Tribunal s'est attaché dès le départ n'ont pas changé. Ces principes sont les suivants:

1. Le processus de décision ne doit pas être de nature contradictoire.
2. Le climat des audiences doit refléter un respect pour le sérieux de l'entreprise, sans être intimidant pour les travailleurs ou les employeurs.
3. Le processus de décision doit être efficace du point de vue des parties en cause. C'est-à-dire qu'il doit permettre et faciliter la constatation et l'étude approfondie des questions en litige, ainsi que la contestation efficace ou la clarification des preuves.
4. Les personnes qui rendent les décisions ne doivent pas avoir de renseignements privés. Tout ce qui est présenté au jury d'audience doit être remis aux parties.
5. Le jury d'audience d'un cas particulier doit être exclu de l'enquête préalable à l'audience et du processus de préparation du cas par le Tribunal.
6. Le processus de décision doit être efficace du point de vue de ceux qui rendent les décisions. Il doit produire la preuve et la compréhension dont le jury d'audience a besoin pour rendre une décision équitable et sensée.
7. Le processus doit être équitable et objectif. Il ne doit pas non plus donner l'apparence de ne pas l'être.

Les caractéristiques essentielles de fonctionnement du processus de décision à la fin du mois de septembre sont les suivantes:

1. Constatation préalable à l'audience des faits et des questions en litige par le conseiller juridique du Tribunal et les parties par l'établissement conjoint d'une Description de cas et la sélection des documents pertinents dans le dossier de la CAT.
2. Divulgation préalable à l'audience des preuves et des questions en litige au conseiller juridique du Tribunal par toutes les parties.
3. Toute instruction préalable à l'audience nécessaire donnée par le Tribunal à son conseiller juridique est transmise par un jury-conseil tripartite composé de membres du Tribunal qui ne participent pas à l'audience de ce cas.
4. Les dates d'audience sont établies en consultation avec les parties. Les dates ainsi établies ne peuvent être ajournées, selon la politique.
5. Les audiences comprennent la contre-interrogation des témoins; les procédures suivies lors de l'audience sont souples et adaptées à chaque cas; le conseiller juridique du

Tribunal participe à certains cas; le Tribunal peut présenter une preuve de sa propre initiative si nécessaire; des règles de preuve minimales sont appliquées; le président et les membres du jury d'audience participent activement si nécessaire.

6. Dans certains genres d'appels ou de requêtes, avec le consentement des parties, les décisions peuvent être rendues sans audience, uniquement d'après la documentation.
7. Le jury d'audience en entier revoit soigneusement la décision et les motifs après l'audience. Les audiences sont reprises si le jury conclut après l'audience qu'il y a une faille dans la preuve.
8. Dans tous les cas, le jury donne les motifs de sa décision par écrit.
9. Les décisions importantes sont publiées pour l'information du public (sans mention du travailleur ni de l'employeur).
10. Lorsque l'un des membres du jury diffère d'opinion, il donne par écrit les motifs de sa dissidence, qui sont publiés en même temps que les motifs majoritaires.

Pour avoir une justification détaillée des divers aspects de ce processus, voir l'Annexe technique de la Décision n° 24 du Tribunal, ci-jointe à l'Annexe B.

J. Révision de l'objectif d'exécution de six mois

Dans son Rapport sur la Commission des accidents du travail datant de novembre 1985, le Comité permanent du Développement des ressources indiquait qu'il n'était pas d'accord avec l'objectif que s'était fixé le Tribunal d'appel de régler tous les cas, sauf les cas exceptionnels, dans les six mois suivant le dépôt de l'appel. Le Comité recommandait une réduction du temps d'exécution prévu.

Après quelques mois d'expérience, il apparaît qu'il y a certaines catégories de cas - les appels en vertu des articles 21 et 77 (examens médicaux demandés par l'employeur et accès aux dossiers) - où il sera possible de trancher les cas régulièrement dans un délai d'un ou deux mois et d'autres, comme les requêtes pour l'autorisation d'interjeter appel, où il devrait être possible de rendre une décision en deux ou trois mois.

Mais le Tribunal - son président et tous ses membres à plein temps - continuent de croire que les cas portant sur des questions d'admissibilité aux indemnités ou sur le montant des pensions ne peuvent pas être tranchés convenablement en moins de six mois.

Sans entrer dans les détails d'un calendrier typique, il apparaît que l'envoi d'un avis d'appel à la CAT et aux parties, la préparation et l'enquête préalable à l'audience par les parties et le Tribunal, le règlement des objections à l'accès au dossier pour l'employeur, l'envoi d'un préavis d'audience équitable à toutes les parties, l'étude tripartite des questions en litige après l'audience et la rédaction de motifs sensés, ne peuvent être accomplis comme il faut en moins de six mois.

D'autre part, il ne faudrait pas considérer que six mois constituent un délai inapproprié dans des cas de ce genre. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit de la dernière chance de l'appelant après une expérience infructueuse en suivant les procédures expéditives de la Commission; qu'à ce stade, les preuves déposées au dossier sont inévitablement volumineuses et complexes; que les cas portent sur la réputation des travailleurs ou des employeurs; que les montants en jeu pour la Caisse des accidents peuvent représenter des sommes qui se chiffrent habituellement à plusieurs dizaines de milliers de dollars pour chaque personne (et qui dépassent souvent 100 000 $) et que certains de ces cas peuvent déclencher une série de demandes semblables pouvant atteindre plusieurs millions de dollars.

Pour ce qui est des cas importants, le Tribunal est convaincu qu'il ne serait pas approprié de traiter la vitesse d'exécution comme une considération essentielle dans la planification des procédures et des méthodes de ce Tribunal.

K. Le Groupe consultatif

Depuis le début, le Tribunal a eu l'avantage de pouvoir profiter des consultations entre son président et son président suppléant et un groupe de représentants des associations de travailleurs et d'employeurs appelé le Groupe consultatif. Le Groupe consultatif a été formé à l'invitation du président du Tribunal et s'est réuni pour la première fois en juin 1985. Il y a eu quatre réunions en tout et le Groupe a été consulté par courrier à deux occasions au sujet de la mise sur pied de la Liste de médecins du Tribunal.

En organisant le Groupe consultatif, le président avait pour but de créer un forum où il serait possible d'échanger des renseignements sur la planification du Tribunal avec des représentants importants des différents groupes dans l'intention de tenir ces groupes au courant de l'évolution des plans et de leur donner la possibilité de réagir et de donner des conseils au fur et à mesure des progrès de la planification.

Ce forum s'est avéré très utile du point de vue du Tribunal et les réactions et les conseils exprimés lors des réunions du Groupe ont eu une influence sur plusieurs des choix que le Tribunal a dû faire au cours de la mise au point de ses méthodes et procédures.

Il serait injuste pour les membres du Groupe, cependant, de suggérer qu'ils sont le moindrement responsables de l'évolution du Tribunal et de ce qu'il est devenu jusqu'à présent. Le président avait expliqué lors de la première réunion qu'il ne proposait pas au Groupe de prendre des décisions concernant le Tribunal et que ce dernier se réservait le droit de prendre les décisions qui devraient ultimement être prises. Le président s'était engagé auprès du Groupe à divulguer toutes les idées et à considérer soigneusement et avec un esprit ouvert les points de vue exprimés lors des réunions du Groupe. De fait, il n'a pas toujours été possible de tenir compte des idées exprimées par le Groupe. Les membres se rappelleront - le

président n'est certainement pas près de l'oublier - les réunions où le projet de donner au Tribunal son propre conseiller juridique avait été rejeté du revers de la main par tous les membres du Groupe, travailleurs comme employeurs - l'une des rares occasions au cours des dernières années où les travailleurs et les employeurs ont pu se mettre d'accord sur quelque chose dans le domaine des accidents du travail. Cette réunion provoqua un examen très sérieux du projet d'un conseiller juridique pour le Tribunal, mais en fin de compte les impératifs qui sont apparus à cet égard du point de vue de la planification détaillée ont convaincu le président et ses collègues que le Tribunal ne pourrait en fait pas fonctionner sans le concept du conseiller juridique. Le projet fut donc retenu et réalisé tout en offrant des excuses au Groupe.

Au départ, le Groupe était constitué de représentants des organismes suivants:

Conseil des métiers du bâtiment et de la construction - provincial
M. Joseph Duffy, directeur d'affaires

Organisation canadienne de la petite entreprise
M. Alec Dixon

Conseil des associations d'entrepreneurs de l'Ontario
M. Murray Elgie
M. Cliff Bulmer

Conseil des employeurs - Association des manufacturiers canadiens
Mme Kathryn Filsinger

Conseil des employeurs sur les accidents du travail
M. Les Liversidge

Groupe des victimes d'accidents industriels de l'Ontario
M. Brian Cook
M. Alec Farquhar

Conseillers des travailleurs blessés
M. Nick McCombie

Livingston International Inc.
M. Wayne Mahoney

Ministère du Travail
M. Alan Wolfson, Sous-ministre adjoint Politiques et programmes relatifs au travail
M. Alan Rands, Bureau du sous-ministre
M. Ian Welton, Direction des politiques

Bureau de l'Ombudsman
Mme Niki Catton

Fédération des travailleurs de l'Ontario
M. Cliff Pilkey, président

Direction des petites entreprises Ministère de l'Industrie et du Commerce
M. Jason Mandlowitz

Conseil des métiers du bâtiment de Toronto
M. John Kurchak

Syndicat des travailleurs blessés
M. Philip Biggin
M. Harold Giffening
M. Constantine Parlanis
M. Giuseppe Quatrale

Commission des accidents du travail
M. Alan MacDonald, vice-président et directeur général

Plusieurs des représentants ont, bien entendu, changé depuis ce temps-là. D'autre part, un certain nombre des personnes énumérées ci-dessus jouent maintenant différents rôles dans les nouvelles structures.

L. L'influence tripartite

L'autre différence importante entre l'ancienne Commission d'appel et le nouveau Tribunal d'appel concerne la nature tripartite du Tribunal. C'est une différence qui semble parfois échapper à la clientèle du Tribunal, mais l'aspect tripartite de la structure du Tribunal a eu une importance cruciale dans l'évolution du Tribunal jusqu'à présent.

Les commissaires aux appels de la CAT siégeaient en jurys de trois personnes, mais ces jurys n'étaient pas tripartites. Chaque commissaire avait le même statut et ils se relayaient à la présidence.

Le Tribunal d'appel est constitué de trois catégories de membres:

a) le président et les vice-présidents, choisis en partie pour leur aptitude à rendre des jugements objectifs et non partisans, dont l'un préside toujours le jury d'audience;
b) les membres représentant les travailleurs, proposés par les organisations de travailleurs et choisis pour leurs antécédents reconnus dans le monde du travail et leur compréhension des problèmes d'indemnisation des accidents du travail du point de vue des travailleurs;
c) les membres représentant les employeurs, proposés par les organisations d'employeurs et choisis pour leur situation reconnue dans le monde des employeurs et leur compréhension des problèmes d'indemnisation des accidents du travail du point de vue des employeurs.

Dès le départ, toutes les personnes concernées ont été clairement averties que le Tribunal appréciait sa nature tripartite et avait l'intention d'en profiter au maximum. Le rôle des représentants des travailleurs et des employeurs dans le processus de l'audition et de la décision des cas a été défini explicitement de façon à leur donner le rôle, lors des audiences et des réunions des jurys, de surveiller de près le processus pour s'assurer qu'il comprend bien et prend en considération les questions générales qui intéressent tout spécialement leur milieu respectif. Leur rôle a également été défini, cependant, pour faire ressortir clairement que le Tribunal s'attend à ce qu'au moment de la décision, les représentants des travailleurs et des employeurs enlèvent leur chapeau de partisan et appliquent de bonne foi leur propre jugement pour décider de ce qui est juste dans les circonstances de chaque cas particulier.

Tout le monde reconnaissait que, si l'on voulait que les représentants des travailleurs et des employeurs continuent à être efficaces et utiles au processus de décision, il fallait que leurs conclusions finales ne soient pas des réactions partisanes ni politiquement motivées, ni qu'elles soient perçues comme telles.

La perception des problèmes par les membres a, bien entendu, été formée différemment pour les représentants des travailleurs et des employeurs - les uns pour avoir vécu l'expérience du lieu de travail en tant que travailleur et les autres pour avoir vécu l'expérience du lieu de travail en tant qu'employeur. La discussion franche et ouverte de ces différences de perception débouche sur une meilleure compréhension des problèmes et de leurs implications au niveau du jury tout entier et, par conséquent, sur une meilleure décision.

Le milieu tripartite qui s'est développé au sein du Tribunal s'est révélé positif et constructif. Les réunions des jurys comportent une discussion complète et une étude minutieuse et sans réserve de tous les points de vue. Il faut souvent rédiger plusieurs projets de décision avant que la discussion ne soit épuisée. Il y a, au sein du Tribunal, un sentiment de satisfaction générale concernant l'efficacité de la structure tripartite du processus de décision.

On peut constater une certaine preuve de cette efficacité dans le fait que sur les 251 décisions rendues au cours de la période couverte par ce rapport, il n'y a eu que quatre dissidences.

Étant donné les qualités personnelles et l'expérience de carrière étendue des représentants des travailleurs et des employeurs, de ceux à plein temps en particulier, le fait qu'il n'y ait pas un grand nombre de dissidences constitue une preuve importante de l'objectivité générale du Tribunal.

Il convient aussi de noter que l'influence tripartite du Tribunal ne se limite pas aux décisions concernant les cas particuliers. Grâce aux réunions générales hebdomadaires du Tribunal et grâce aux contacts quotidiens créés par les relations de travail étroites qui existent entre les différentes parties, l'influence tripartite se fait sentir à tous les niveaux d'activité du Tribunal.

M. Les réalisations du Tribunal

I. Introduction

Le Tribunal d'appel est une entité judiciaire depuis douze mois, mais ne fonctionne vraiment en tant que tribunal, au vrai sens du terme, que depuis neuf mois. La période couverte par le rapport a été une période d'organisation; de conception et de mise en oeuvre des méthodes et des systèmes; de recherche et d'aménagement des locaux, ainsi que de recrutement et de formation des membres et du personnel. Ce fut une période de découverte concernant les problèmes - médicaux, juridiques et humains - auxquels le Tribunal doit faire face. La période a été caractérisée par des progrès constants et marquée par des reculs occasionnels et des réalisations surprenantes. Le Tribunal s'est distingué par le très grand dévouement de ses membres et de son personnel.

Au moment de rédiger ce rapport, nous sommes à un point où le Tribunal est bien en place, organisé et équipé pour offrir des

audiences efficaces et équitables, ainsi que pour rendre des décisions bien raisonnées, le tout à un rythme suffisant pour la charge de travail prévue. Nous avons seulement commencé à réduire le nombre des dossiers en souffrance qui se sont accumulés au cours de la transition entre la Commission d'appel et le Tribunal d'appel, mais nous avons réussi à éviter que leur nombre augmente. Nous prévoyons que le retard sera rattrapé d'ici la fin de l'année civile 1987.

Ce qui suit représente un résumé des faits saillants des réalisations du Tribunal au cours des douze mois qui ont suivi sa création le 1er octobre 1985.

II. Faits saillants administratifs

1. Nominations par décret

L'un des aspects les plus importants du Tribunal d'appel est, bien entendu, la liste des nominations à titre de vice-présidents, représentants des travailleurs et représentants des employeurs. Le Tribunal et le gouvernement ont effectué les recherches et le président et son suppléant ont fait passer des entrevues à plus de 100 candidats à des postes à plein temps et à temps partiel. Comme on peut le constater en consultant la section précédente sur les membres du Tribunal, le lieutenant-gouverneur en conseil a nommé un groupe de personnes exceptionnelles dans les trois catégories, tant à plein temps qu'à temps partiel. Jusqu'à présent, il y a eu en tout 19 nominations à plein temps et 37 nominations à temps partiel.

2. Dotation en personnel

À la fin de la période couverte par le rapport, le personnel administratif du Tribunal comptait un effectif de 76 employés permanents.

La classification, le recrutement, la formation et l'affectation de tout ce personnel ont été effectués au milieu de la mise sur pied de procédures et de systèmes administratifs destinés à servir de soutien à un tribunal qui était lui-même au stade de la conception et soumis à des changements constants. Pendant ce temps, on procédait à l'aménagement et à l'organisation des installations physiques et du matériel, ainsi qu'au traitement d'une grande quantité de dossiers. De l'avis du Tribunal, c'est une réalisation qui est loin d'être négligeable.

Le résultat est particulièrement impressionnant si l'on considère la qualité du personnel qui a été recruté. Le Tribunal s'est engagé à créer un climat qui respecte les travailleurs, les employeurs et leurs droits respectifs et à présenter un visage amical et réceptif. Il semblerait, d'après les réactions informelles que nous avons reçues jusqu'à présent, que cet objectif particulier a été largement atteint. Le dévouement extraordinaire du personnel pendant toute cette période de lancement dans tous les secteurs de l'organisme a permis à ce dernier de faire face à bien des défis. Ce dévouement témoigne aussi largement du succès de l'entreprise de dotation en personnel.

3. Locaux

Le Tribunal a commencé ses travaux en octobre 1985 dans des locaux temporaires offerts par la CAT au 920, rue Yonge, à Toronto. En juin 1986, il a déménagé dans des locaux permanents situés au 505, avenue University, à Toronto. Ces bureaux se trouvent au centre-ville, une rue au nord de la station de métro Dundas/ University, près des gares routière et ferroviaire. Ils sont, bien entendu, accessibles aux fauteuils roulants.

Les bureaux publics sont situés au septième étage et comprennent six salles d'audience de différentes dimensions, ainsi qu'une zone de réception confortable. Des salles de témoins sont à la disposition des parties qui veulent avoir des conversations privées en attendant le début des audiences. Le septième étage abrite également la bibliothèque des accidents du travail du Tribunal, qui est ouverte au public.

4. Systèmes informatiques

Le Tribunal s'est engagé à utiliser efficacement la technologie informatique dans ses services administratifs. Il considère que l'informatique est essentielle à l'efficacité du traitement, de l'organisation et du contrôle de sa charge de travail.

La première initiative du Tribunal dans ce domaine s'est soldée par un échec. Il avait fait acheter et installer un système informatique basé sur un mini-ordinateur à unité centrale de traitement. Au bout d'une période d'environ quatre mois d'efforts intensifs, on s'est rendu compte qu'il était impossible d'obtenir un niveau de fonctionnement acceptable et le fournisseur a proposé d'enlever son matériel. L'affaire a été coûteuse pour le Tribunal en termes de gaspillage de ressources administratives et de perturbations, mais elle a été réglée sans action juridique et sans que le Tribunal ait à débourser ne serait-ce qu'une partie du prix d'achat prévu. Avec du recul, il semblerait que l'un des principaux facteurs de cet échec soit venu du désir du président de voir le Tribunal fonctionner normalement le plus rapidement possible.

On procède actuellement à l'élaboration d'un système de remplacement avec l'aide du ministère du Travail et du ministère des Services gouvernementaux. En attendant, il a fallu louer des micro-ordinateurs autonomes et mettre au point les programmes individuels essentiels au fonctionnement du Tribunal.

5. Administration de la paye

Nous avons réussi à faire des arrangements selon lesquels l'administration technique de la paye du Tribunal est déléguée au ministère des Services gouvernementaux (système IPPEBS). Ce n'était pas une mince affaire du point de vue technique, et les choses étaient compliquées par le fait que l'argent de la paye du Tribunal (ainsi que les autres sommes) ne proviennent pas du Fonds du revenu consolidé mais de la Caisse des accidents de la CAT et plus

particulièrement par le fait que les dispositions statutaires originales rendaient les employés du Tribunal membres de la Caisse de retraite de la CAT. Ce dernier élément a disparu avec la récente modification de la loi qui rend les employés du Tribunal admissibles au régime de pension du gouvernement de l'Ontario.

6. Aide reçue du ministère du Travail et du ministère des Services gouvernementaux

Le Tribunal a pu faire appel aux ressources qualifiées du ministère du Travail et du ministère des Services gouvernementaux pour obtenir des conseils et de l'aide dans certains domaines, dont notamment: le processus d'appel d'offres et de signature de contrat lors de l'acquisition de locaux permanents et des principaux éléments d'ameublement et d'équipement; la planification, la conception et la construction des bureaux permanents rénovés; les spécifications du système informatique; des conseils sur le budget; des conseils sur la classification des postes; les services d'impression et des conseils sur les méthodes gouvernementales en général.

7. Le service de recherche et de publication

Le travail effectué par ce service pendant la période couverte par le rapport est particulièrement intéressant.

a) La bibliothèque du Tribunal

La bibliothèque du Tribunal, qui fait partie du Service de recherche et de publication, est dotée d'un bibliothécaire et de deux bibliotechniciens, dont l'un est bilingue anglais-français. La bibliothèque et la plupart de ses services sont ouverts au public du lundi au vendredi, de 9 h à 17 h.

La bibliothèque a pour but:

- d'être accessible à des usagers ayant divers niveaux de connaissances dans le domaine des accidents du travail,
- de servir de "bibliothèque de dépôt" dans le domaine des accidents du travail (de regrouper sous un même toit des documents publiés et non publiés qui étaient, jusqu'à présent, éparpillés dans une multitude de collections médicales, juridiques et gouvernementales),
- d'avoir une politique d'achats qui reflète les besoins d'information nécessaires à la représentation dans les cas d'accident du travail et à la décision de ces cas.

Au cours de ses premiers mois d'activités, les principales réalisations de la bibliothèque ont été la mise sur pied d'une collection de base et le maintien d'un service ininterrompu dans des conditions matérielles difficiles dans les locaux temporaires du Tribunal et pendant le déménagement au 505, avenue University.

La bibliothèque a réuni une collection de 1 200 livres, travaux de référence et documents gouvernementaux, ainsi que 75 titres de journaux portant sur des domaines importants tels que les politiques et le droit des accidents du travail, les gouvernements, la médecine, certaines maladies, la technologie actuelle, la santé et la sécurité au travail et les problèmes de la main-d'oeuvre.

L'une des grandes réussites de la bibliothèque a été son index informatisé d'articles de journaux médicaux et juridiques, surtout ceux qui portent sur les maladies professionnelles et l'invalidité dans le contexte des activités du travail. Pour la fin du mois d'août, quelque 1 000 articles auront été indexés ou pourront être extraits sous des titres d'intérêt courant tels que "douleur chronique" ou "mouvement répétitif". Pour faciliter la recherche par ordinateur, on procède actuellement à la préparation d'un thésaurus de titres par sujet qui permettra d'établir des correspondances entre les termes. L'accès à l'ordinateur a également été établi et maintenu pour l'index des décisions du Tribunal.

La bibliothèque a évité de dédoubler ses installations en arrangeant l'accès aux systèmes de prêts interbibliothèques et de recherche informatisée, ainsi qu'aux documents contenus dans le catalogue de microfiches. Les services internes offerts aux membres et au personnel du Tribunal comprennent des recherches détaillées dans la base de données, la distribution des listes d'acquisitions et un service de sensibilisation aux questions d'actualité.

Les projets spéciaux permanents comprennent la collecte des lois et projets de loi, des débats législatifs et des rapports gouvernementaux concernant les accidents du travail depuis son introduction en Ontario il y a plus de 70 ans.

b) Publications

Avant la création du Tribunal, les décisions de la Commission d'appel de la CAT n'étaient ni publiées ni distribuées. La décision n'était pratiquement disponible qu'au travailleur et à l'employeur concernés. Ce manque d'accès aux décisions signifiait que les travailleurs, les employeurs et leurs associations et représentants étaient bien souvent dans l'impossibilité de découvrir les principes qui seraient appliqués dans un cas donné. Les représentants et les associations qui ne participaient pas souvent à des appels en matière d'accidents du travail ou qui se trouvaient dans les petits centres de l'Ontario étaient particulièrement désavantagés car il leur était impossible de faire des recherches sur une question en étudiant les décisions antérieures. Il était impossible d'appliquer le principe de l'équité relative - selon lequel des cas semblables doivent recevoir un traitement similaire.

D'autre part, la séparation de la dernière instance d'appel de la structure de la CAT nécessitait l'établissement de canaux de communications réguliers entre le Tribunal d'appel et la CAT pour faire connaître à cette dernière les motifs des décisions. Pour que le système fonctionne comme un ensemble intégré, il faut que les décisions de la Commission en première instance tiennent compte des décisions courantes du Tribunal. Pour respecter le principe de l'indépendance du Tribunal par rapport à la Commission, ces communications doivent être publiques. La publication des motifs constitue donc la charnière indispensable au fonctionnement de cette dualité Tribunal-Commission.

C'est pour toutes les raisons précédentes que le Tribunal publie et indexe ses décisions.

Le Tribunal a distribué largement au public des copies intégrales de toutes les décisions qu'il avait rendues jusqu'à la fin de juin 1986. Il a cru que c'était nécessaire à cause de l'importance évidente de chacune des décisions au cours de la période initiale des travaux du Tribunal et de l'intérêt particulier que les divers groupes portaient aux activités du Tribunal au cours des premiers mois.

Depuis la fin du mois de juin, la politique visant à faciliter l'accès du public aux décisions du Tribunal se concentrait sur "certaines" décisions et comprend maintenant l'ensemble des publications suivantes:

Annotated Statute Index
Decision Digest
Keyword Index
Numerical Index
Workers' Compensation Appeals Tribunal Reporter

Toutes ces publications sont maintenant disponibles, à l'exception du Workers' Compensation Appeals Tribunal Reporter. Le premier volume du Reporter devrait être publié au mois de décembre.

Depuis le 1er juillet 1986, les personnes et associations qui s'intéressent particulièrement à la question sont en mesure d'acheter un abonnement annuel pour l'ensemble des publications au prix de 60 $. Ce service comprend toutes les publications ci-dessus, plus l'envoi de copies intégrales de toutes les décisions importantes du Tribunal. Decision Digest, Annotated Statute Index, Keyword Index et Numerical Index sont disponibles gratuitement et sont envoyés au fur et à mesure de leur publication à tous ceux qui en ont fait la demande.

Toutes les publications sont distribuées gratuitement aux députés qui en font la demande, aux bibliothèques, aux autres organismes de la CAT, etc. La CAT elle-même, bien entendu, reçoit des copies de toutes les décisions.

Le Tribunal essaie à titre expérimental un autre genre de publication conçue en tant qu'organe de discussion et de débat sur les questions d'accidents du travail. Elle est intitulée Forum sur les appels en matière d'accidents du travail et le premier numéro devrait être publié en octobre 1986. Elle contiendra des articles ou des commentaires de personnes de l'extérieur du Tribunal qui offrent des critiques raisonnées des décisions du Tribunal. On espère que ces critiques entraîneront des réactions de la part des clients du Tribunal dans les numéros à venir et que le débat qui suivra aidera à faire ressortir, dans les domaines contestés, les points forts et les points faibles de la Loi sur les accidents du travail, ainsi qu'à faire évoluer de façon constructive les idées du Tribunal sur certaines questions. L'idée du Forum est une réponse aux frustrations qui ont été exprimées par les divers groupes parce qu'ils n'avaient pas d'occasions adéquates de présenter des observations concernant les questions fondamentales qui font l'objet d'une décision dans le cadre d'un dossier particulier.

c) Recherche

Le Service de recherche et de publication offre également au Tribunal des services internes de recherche dans le domaine médical et juridique et c'est un secteur où les activités ont été très intensives au cours de la période couverte par le rapport. Lorsque les résultats de la recherche sont utilisés par le conseiller juridique du Tribunal pour ses présentations aux jurys d'audience dans certains cas particuliers, ils sont aussi, bien entendu, mis à la disposition des parties. Un jury d'audience qui a des doutes sur certains aspects d'un cas peut demander au service d'effectuer des recherches après l'audience. Si ces recherches produisent de la documentation qui soulève un point crucial dont il n'a pas été tenu compte pendant l'audience, les parties en seront averties et seront autorisées à présenter d'autres observations.

d) Rayonnement provincial

Le Tribunal d'appel a tenté de faire comprendre à la population en général la nature de ses activités et son rôle dans la communauté. Cette action a été entreprise par l'intermédiaire du Programme de rayonnement, de ses publications et des contacts individuels établis par le président, le président suppléant, les vice-présidents, les membres et le personnel en des occasions moins formelles telles que des conférences ou des réunions.

De décembre 1985 à mars 1986, le président et le président suppléant du Tribunal ont participé à des programmes de

rayonnement mis sur pied par le Tribunal lui-même à London, Sudbury, Thunder Bay, Hamilton, Windsor, Sault Ste. Marie, Ottawa et Timmins. Plus de 2 000 personnes ont participé à ces séances. Le Tribunal d'appel a publié une brochure sur la méthode à suivre pour interjeter appel devant le Tribunal d'appel des accidents du travail. À la fin de juillet 1986, dix-huit mille exemplaires de la brochure avaient été distribués à des personnes et associations de toute la province. Les renseignements concernant le Tribunal et ses méthodes ont également été diffusés grâce à ses publications, qui comprennent un Bulletin, distribué à plus de 1 300 personnes et associations, ainsi que Directives de procédure, au fur et à mesure de leur parution.

8. Le Bureau des conseillers juridiques du Tribunal

a) Le rôle du bureau en général

Un des aspects du processus de décision qui fut le plus contesté s'avéra être le concept de l'utilisation par le Tribunal de ses propres conseillers juridiques internes. Le Tribunal a eu l'occasion de décrire le rôle du conseiller juridique dans sa Décision n° 24 et de justifier ce concept dans l'Annexe technique de cette décision. L'Annexe technique est reproduite comme Annexe B de ce rapport et on peut y lire la justification du rôle du conseiller juridique. La description extraite du texte de la Décision n° 24 se lit comme suit:

> Le rôle du ... conseiller juridique du Tribunal ... peut se décrire de la façon suivante. Il prend le dossier de la CAT et en extrait les documents qu'il juge pertinents. Il prépare ensuite un projet de "Description de cas", où il établit l'historique du cas et les faits non contestés, ainsi que les questions de fait et les questions de droit en litige. Il fournit aux parties concernées un exemplaire de la Description de cas, ainsi que les documents tirés du dossier de la CAT qui devraient à son avis être soumis au jury d'audience.
>
> Les parties à l'appel sont invitées à se mettre en rapport avec le conseiller juridique si elles pensent qu'il y a quelque chose dans la Description de cas qui devrait être modifié ou éliminé, ou s'il y a eu des omissions. Le conseiller juridique apporte alors les changements demandés par les parties ou indique les désaccords. Une fois qu'on s'est mis d'accord sur la Description de cas et sur la liste de documents, il fait parvenir une copie de la Description de cas et des documents au jury d'audience.

Lors de la préparation de la Description de cas et du choix des documents pertinents, etc., le conseiller juridique du Tribunal n'a aucun contact avec les membres du jury d'audience. Il agit selon les instructions générales du Tribunal et s'il pense qu'il devrait obtenir des instructions plus précises concernant certains aspects d'un cas particulier, il comparaît devant un jury distinct du Tribunal appelé jury-conseil - jury tripartite comme le jury d'audience - qui lui donne les directives voulues. Si certaines questions contestées ne peuvent pas être résolues par des discussions entre le conseiller juridique et les parties, ces dernières peuvent faire des représentations au jury-conseil et les problèmes peuvent être résolus à ce niveau.

En définitive, s'il y a des questions portant sur la pertinence des documents ou sur la nature ou la définition des questions en litige, etc., qui ne peuvent pas être résolues, elles devront être soumises au jury d'audience au cours de la première audience.

Les instructions que le Tribunal donne au Bureau des conseillers juridiques et à ses membres concernant les contacts entre le conseiller juridique et les membres du jury d'audience avant l'audience sont explicites. À l'exception des documents soumis au jury d'audience en préparation de l'audience - dont les parties reçoivent également un exemplaire - les membres du jury d'audience ne doivent avoir aucune communication avec le conseiller juridique du Tribunal au sujet d'un cas où ils sont appelés à siéger comme membres du jury d'audience. Tout contact de ce genre les disqualifie comme membres de ce jury d'audience.

b) Le rôle du bureau pendant l'audience

Le rôle du conseiller juridique du Tribunal lors de l'audience a été défini dans les documents internes du Tribunal de la manière suivante:

> Lors de l'audience, un membre du Bureau des conseillers juridiques du Tribunal agit comme conseiller juridique du Tribunal. Ses instructions dans ce rôle sont d'aider le Tribunal d'un point de vue non contradictoire et non partisan à tenir les audiences et à clarifier et à approfondir les preuves; à présenter les preuves demandées à l'initiative du Tribunal; d'aider à élucider les questions en litige et les preuves et de défendre les méthodes du Tribunal; et tout ce qui peut être nécessaire ou souhaitable pour tenir une audience expéditive, équitable et efficace.

Jusqu'à la fin de mars 1986, le conseiller juridique du Tribunal assistait intégralement à toutes les audiences. Depuis le mois de mars, le conseiller juridique du Tribunal continue de venir au début de toutes les audiences pour présenter au jury les questions soulevées par le cas, mais il n'a participé à l'ensemble de l'audience que dans un certain nombre de cas choisis (20%).

c) Principaux litiges touchant au Tribunal

Le Bureau des conseillers juridiques du Tribunal est supervisé par un avocat-conseil du Tribunal qui est chargé, entre autres, de conseiller le Tribunal et de le représenter dans tous les litiges où il pourrait être mêlé. Jusqu'à présent, les principaux litiges touchant au Tribunal sont les suivants:

1) Requête pour examen judiciaire où le requérant prétend que le jury d'audience avait un préjugé pour avoir lu la veille de l'audience les observations du conseiller juridique du Tribunal sur l'historique juridique du cas alors que les parties n'avaient pas reçu leur exemplaire des observations à temps pour présenter leur réponse avant la tenue de l'audience.

2) Requête pour examen judiciaire où le requérant prétend que le refus du jury d'audience de lui accorder un ajournement au cours de l'audience pour lui permettre de présenter des preuves supplémentaires constituait un déni de justice naturelle.

L'avocat-conseil s'est également révélé être un important point de contact entre le Tribunal et le milieu des représentants et des avocats qui ont de l'expérience dans le domaine des accidents du travail.

9. Réception et inscription au calendrier des audiences

a) Réception

La réception est le point de l'administration du Tribunal où l'on reçoit les appels et les requêtes, où l'on indique leur catégorie et où l'on déclenche les diverses procédures appropriées. Comme on pourrait s'y attendre, c'est une étape d'une importance cruciale pour le rendement de l'ensemble du Tribunal. C'est ici que les cas sont mis sur la voie des procédures appropriées à leur nature; que les problèmes spéciaux doivent être reconnus sans délai et que les travailleurs et les employeurs ont cette très importante première impression de la nature institutionnelle du Tribunal par leur contact avec le personnel de la réception.

Les procédures de réception ont été soumises à un processus continu de développement et de redressement pendant toute la période couverte par le rapport et on prévoit que cette situation se poursuivra pendant un certain temps.

b) Inscription au calendrier des audiences

Le processus d'inscription au calendrier des audiences, qui permet de faire correspondre chaque mois plus de 200 cas préparés avec les périodes de disponibilité de chaque partie, de chaque représentant des parties, du conseiller juridique du Tribunal et des trois membres (à plein temps ou à temps partiel) d'un jury d'audience approprié, ainsi que des salles d'audience, présente des problèmes qui sont communs à toutes les cours et à tous les tribunaux administratifs. C'est aussi, toutefois, un processus qui doit refléter les caractéristiques spéciales des méthodes du Tribunal d'appel et les besoins spéciaux de sa clientèle. La mise sur pied de politiques et de procédures dans ce domaine qui soient à la fois efficaces et appropriées aux travaux du Tribunal s'est avérée particulièrement difficile et a fait l'objet de certaines contestations, en particulier entre le Tribunal et les représentants des parties comparaissant devant lui.

Le plus difficile a été la mise sur pied d'une politique acceptable concernant l'établissement et l'ajournement des dates d'audience. Au début, le Tribunal établissait les dates arbitrairement et lorsque les représentants ou les parties recevaient un préavis d'au moins six semaines, il refusait les demandes d'ajournement, sauf en cas de circonstances très exceptionnelles, qui ne comprenaient ni l'agrément ni l'incompatibilité d'horaire des représentants.

Les réactions négatives très vives suscitées par cette politique tant de la part des représentants des travailleurs que des employeurs ont conduit finalement à l'adoption d'une politique où l'on s'entend sur une date mutuellement acceptable par des consultations entre le Tribunal et au moins le représentant de l'appelant ou du requérant. Ce changement a ajouté, bien entendu, un important fardeau administratif supplémentaire au processus d'inscription au calendrier des audiences, mais l'expérience nous a montré que la politique précédente n'était pas viable. Néanmoins, la politique d'ajournement demeure la même.

10. Uniformité des normes et compatibilité des décisions du Tribunal

Jusqu'à la fin du mois d'août, le Tribunal avait rendu 218 décisions en faisant appel à neuf différents vice-présidents et 24 différents membres représentant les travailleurs et les employeurs, tant à plein temps qu'à temps partiel. Depuis le mois de septembre, le Tribunal est entré dans une période où il utilisera les services de quelque 57 arbitres (vice-présidents et membres) à plein temps et à temps partiel, avec un objectif éventuel de rendre 215 décisions par mois.

Le mandat du Tribunal comprend la publication de décisions motivées en détail. Pour que cet ensemble de décisions serve à atteindre l'objectif visant à assurer que les cas jugés à l'avenir recevront un traitement semblable au traitement donné aux autres cas similaires décidés auparavant par le Tribunal, ainsi qu'à influencer les décisions futures de la CAT, il faut non seulement que les décisions rendues par le Tribunal soient sensées dans leur propre contexte, mais qu'elles le soient aussi lorsqu'on les compare aux autres. Il est également nécessaire que les décisions du Tribunal soient présentées sous un aspect uniforme et qu'elles respectent une norme minimale uniforme de qualité au niveau de la rédaction et du raisonnement. Il est également important que le Tribunal aborde d'une façon uniforme les questions portant sur le genre de preuves qui seront acceptables et la nature des preuves exigées pour justifier divers genres de décisions.

Le fait qu'il y ait un grand nombre de cas, qu'il y ait nécessairement un grand nombre de personnes qui participent à la tenue des audiences et à la rédaction des décisions, et le fait que pour chaque question le Tribunal parte de zéro, rendent ces objectifs difficiles à atteindre.

Pour surmonter cette difficulté, le Tribunal a adopté un certain nombre de stratégies:

1. Depuis sa création, le Tribunal s'est engagé de façon active dans un programme général d'éducation comportant, entre autres, une discussion lors des réunions hebdomadaires du Tribunal sur les questions importantes que l'on s'attend à rencontrer. Le but de ces discussions n'est pas d'arriver à une conclusion sur ces questions mais de sensibiliser l'ensemble du Tribunal à l'existence de ces questions et de lui donner une idée de leur portée et de leur qualité.
2. Le conseiller juridique du Tribunal, en collaborant avec les parties pour faire ressortir les questions en litige pertinentes avant l'audience et, dans les cas difficiles, en aidant à élucider les questions en litige lors de l'audience, fait en sorte que le jury d'audience soit au courant des questions susceptibles de présenter un intérêt du point de vue du Tribunal dans son ensemble. (Le jury d'audience est, bien entendu, le seul responsable du choix de l'ordre du jour des questions en litige dans chaque cas particulier). Le conseiller juridique du Tribunal fait également en sorte que les jurys d'audience (et les parties) soient au courant de toutes les décisions antérieures du Tribunal qui sont particulièrement pertinentes.
3. Le Tribunal essaie, dans son processus d'inscription au calendrier des audiences, de s'assurer que les jurys d'audience ont au moins un membre à plein temps.
4. Le Tribunal offre des programmes de formation à ses nouveaux membres.
5. Au stade de la rédaction de la décision, le président a établi une procédure selon laquelle les décisions sont revues par son bureau au niveau de l'ébauche - de temps en temps par

le président lui-même, mais le plus souvent par son conseiller juridique - afin d'attirer l'attention du vice-président et du jury sur les aspects de l'ébauche qui posent des problèmes du point de vue du Tribunal au niveau de l'uniformité des normes et de la compatibilité des décisions, etc. On se rend compte que cette stratégie est délicate du point de vue du droit administratif. Le Bureau du président se garde bien d'intervenir de quelque façon que ce soit en ce qui concerne les questions de fond de faits ou de données médicales et il explique très clairement à toutes les personnes concernées que c'est également le jury d'audience qui prend la décision finale sur les questions d'interprétation. Le président a eu l'occasion, au tout début, d'écrire une note de service à un vice-président pour lui expliquer la nature et le but de cette révision. Un exemplaire de cette note de service, modifiée pour assurer l'anonymat des parties, se trouve à l'Annexe C. Il servira à illustrer la nature du mécanisme de révision.

Il est important, à cet égard, de faire une distinction très nette entre le conseiller juridique du président et le conseiller juridique du Tribunal. Le conseiller juridique du président ne participe pas aux travaux du Bureau des conseillers juridiques du Tribunal - il ne participe ni à la préparation préalable à l'audience ni à l'audience elle-même. Le Tribunal respecte le principe selon lequel un conseiller juridique du Tribunal qui travaille à la préparation des cas ou comparaît au nom du Tribunal à l'audience ne doit avoir aucun contact après l'audience avec le jury d'audience, sauf par un échange de correspondance, dont les copies sont transmises aux parties. (Un tel échange devient nécessaire dans les cas où le jury d'audience trouve qu'il a besoin de preuves supplémentaires ou d'autres observations, etc.)

11. Audiences en dehors de Toronto

Depuis le mois de février 1986, le Tribunal a envoyé des jurys d'audience à Timmins, Sudbury, Thunder Bay, Windsor, London et Ottawa. Jusqu'à présent, 68 audiences ont été tenues en dehors de Toronto.

La politique qui s'est développée consiste à réunir les cas préparés pour chaque ville et à envoyer un jury d'audience dans cette ville pendant plusieurs jours pour entendre un certain nombre de cas.

12. Formation

En plus de la formation habituelle prévue pour les nouveaux employés administratifs, le Tribunal a voulu s'assurer que les

personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil - les vice-présidents et les membres, à plein temps comme à temps partiel - suivent un programme d'orientation et de formation avant de siéger. Cette formation a exigé la préparation et la distribution de collections de documents écrits décrivant le processus suivi par le Tribunal et énonçant des questions typiques, etc. Les nouveaux membres ont participé à des séances de formation d'une durée de un à deux jours et ont aussi assisté comme observateurs à des audiences réelles du Tribunal.

Le conseiller juridique du Tribunal, des représentants des bureaux des conseillers des travailleurs et du patronat, des représentants des cliniques, des experts-conseils et des avocats ont également participé à une séance de formation de deux jours tenue au début du mois d'octobre 1985. Cette séance de deux jours, qui portait essentiellement sur une série d'audiences simulées, était destinée à être à la fois une séance de formation et une étude de la façon dont un mécanisme de décision conçu de façon théorique pourrait fonctionner dans la pratique. Nous avons beaucoup appris au cours de cette séance et le mécanisme a été modifié énormément par la suite. Une autre séance de formation de deux jours a été tenue au mois de décembre pour les personnes nommées au mois de décembre et une séance d'un jour a été tenue en juillet pour celles qui ont été nommées au mois de mai.

Le Tribunal a également adopté une politique visant à avoir un membre à plein temps sur chaque jury d'audience.

13. Liste de médecins

La Loi sur les accidents du travail prévoit la création d'une liste de médecins, nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, pour aider le Tribunal d'appel dans les cas où la question en appel porte sur une décision de la Commission relativement à une opinion ou à un rapport médical. Ces médecins sont appelés médecins-assesseurs par le Tribunal. Toutefois, le Tribunal s'est également rendu compte que le Tribunal et ses conseillers juridiques avaient besoin d'un petit groupe de médecins-conseil nommés par le Tribunal pour leur donner des conseils sur des questions générales de médecine et les aider à établir la liste approuvée de médecins-assesseurs. Un certain nombre de membres éminents de la profession médicale ont accepté de servir sous contrat comme médecins-conseil du Tribunal d'appel à temps partiel.

Le Docteur Brian Holmes, ancien doyen de la faculté de médecine de l'Université de Toronto et ancien chef radiologiste de l'hôpital Toronto General Hospital, a joué un rôle important en aidant le président à retenir les services de ces conseillers principaux.

La participation de ces médecins-conseil à chaque cas particulier se limite aux consultations préalables à l'audience. Ils ne sont pas autorisés à examiner les travailleurs ni à témoigner, et ils ne peuvent jamais avoir de communications avec les membres du jury d'audience.

La phase d'établissement d'une liste de médecins-assesseurs autorisés à examiner les travailleurs et à présenter un rapport aux jurys d'audience a été très longue. Le ministère du Travail étudie

actuellement une liste de 21 médecins spécialisés dans différents domaines afin de proposer leur nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Un exemplaire de la politique du Tribunal concernant l'embauche de médecins-assesseurs a été reproduit comme Annexe D.

Le Tribunal d'appel emploie également un agent de liaison médicale à plein temps pour coordonner ses relations avec le milieu médical et administrer l'emploi de médecins-conseil et de médecins-assesseurs par le Tribunal.

14. Pratiques et procédures

Le Tribunal d'appel est autorisé par la loi à établir ses propres pratiques et procédures et, bien entendu, l'élaboration de pratiques et de procédures appropriées a été un sujet très important pour le Tribunal depuis sa création.

Diverses procédures ont été établies pour les différentes questions en litige qui sont soumises au Tribunal. Les appels qui portent sur l'admissibilité aux indemnités ou sur le montant ou la durée des prestations sont portés directement à l'attention du Bureau des conseillers juridiques du Tribunal pour la préparation des Descriptions de cas. Ce document, que nous avons déjà mentionné, est préparé à partir des documents du dossier de demande d'indemnisation reçu de la Commission des accidents du travail. Il cite les questions en litige soulevées dans l'appel et donne un historique de la demande d'indemnisation et la façon dont elle a été traitée par la Commission. Il mentionne également les articles pertinents de la loi, les politiques de la Commission et les décisions antérieures du Tribunal qui se rapportent au cas. La Description de cas, accompagnée de copies des documents pertinents du dossier, est distribuée aux parties et au jury d'audience avant l'audience et sert de base à l'audience elle-même.

Les requêtes concernant l'accès de l'employeur aux dossiers d'un travailleur sont réglées par un jury d'audience d'après les observations écrites déposées par les parties.

Les requêtes concernant l'objection des travailleurs à subir un examen médical par un docteur choisi par l'employeur font l'objet d'une médiation par le Tribunal pour essayer de régler la question sans avoir à tenir une audience. Si on ne peut arriver à un règlement, la requête est remise à un jury d'audience.

Les requêtes pour l'autorisation d'interjeter appel d'une décision de la Commission d'appel de la CAT sont examinées en fonction des observations écrites, ou au cours d'une audience orale à la demande des parties. Si l'autorisation est accordée, le Bureau des conseillers juridiques du Tribunal prépare une Description de cas et l'appel est inscrit au calendrier des audiences.

Une série de Directives de procédure ont été mises au point pour expliquer ces procédures et elles sont disponibles sur demande au Tribunal d'appel.

III. Rendement du Tribunal

En analysant le soi-disant retard accumulé par un tribunal administratif, il faut faire une distinction entre les dossiers en souffrance et les dossiers en cours. Les dossiers en cours sont ceux qui avancent comme prévu. Les dossiers en souffrance sont ceux qui n'avancent pas comme prévu. La charge de travail représente l'ensemble des dossiers en cours et des dossiers en souffrance.

Ce sont les dossiers en souffrance qui indiquent qu'un tribunal n'arrive pas à atteindre ou à maintenir ses plans de production.

L'objectif de charge de travail régulière du Tribunal d'appel est de trancher 150 appels ou requêtes par mois. C'est ce qu'il estime présentement devoir faire pour maintenir l'équilibre lorsque le retard aura été absorbé. Le plan du Tribunal est de tenir une audience dans tous les cas, sauf les cas exceptionnels, dans un délai de quatre mois et de rendre une décision dans ces cas dans un délai de deux mois. Ce plan représente une charge de travail normale, à tout moment, de 600 cas au stade préalable à l'audience et de 300 cas au stade postérieur à l'audience.

À la fin du mois de septembre, la charge de travail était de 1 501 cas au stade préalable à l'audience et d'environ 310 cas au stade postérieur à l'audience. Par conséquent, en comparant à la charge de travail régulière, on en déduit que le retard à la fin de la période couverte par le rapport porte sur environ 900 dossiers en souffrance.

Cela ne veut pas dire qu'il y a 900 dossiers qui attendent sur les tablettes. Le nombre réel de dossiers qui attendent simplement que le Tribunal commence à les traiter avait été réduit, à la date de ce rapport, à environ une semaine de travail (30 dossiers). Le retard se retrouve dans le décalage par rapport au plan de production prévu aux différents stades du processus. Les dossiers en souffrance comprennent 260 appels d'évaluation de pensions qui sont retenus délibérément en attendant la décision concernant le cas type dans ce domaine.

On peut également évaluer le tableau du côté de la production. À la fin du mois de septembre, le Tribunal avait reçu en tout 2 550 appels ou requêtes depuis sa création le 1er octobre 1985. Nous avons tenu des audiences dans 650 cas et avons terminé les audiences dans 450 de ces cas. Des décisions définitives ont été rendues dans 251 cas.

D'autre part, il y a 400 cas qui ont été tranchés sans audience. Il s'agit de retraits de cas, de cas où il fut établi sans audience, que ceux-ci ne relevaient pas de la compétence du Tribunal, ainsi que de certains cas portant sur l'objection d'un travailleur aux examens médicaux à l'initiative de l'employeur en vertu de l'article 21, qui ont été réglés grâce aux efforts de médiation du Tribunal.

Par conséquent, sur les 2 550 cas reçus, 650 ont été tranchés définitivement - avec ou sans audience - et 310 attendent la décision après la fin des audiences. Dans 400 autres cas, la préparation est terminée et les audiences auront lieu au cours des mois d'octobre et de novembre. Les autres cas se trouvent à divers stades du processus de préparation à l'audience.

Le plan établi par le Tribunal pour éliminer le retard actuel de 900 cas consiste à prévoir la tenue de 215 audiences par mois à partir du mois de novembre 1986 et de continuer à ce rythme jusqu'à ce que le retard soit éliminé. Si le nombre moyen de dossiers reçus se maintient au niveau où il semble s'être stabilisé - c.-à-d. environ 150 dossiers par mois - ce plan permettra d'éliminer le retard d'ici la fin de 1987. Le temps d'exécution pour les cas importants sera inférieur à sept mois d'ici juillet 1987.

Les raisons de ce retard sont nombreuses et, étant donné qu'il s'agit d'un rapport portant sur les douze premiers mois d'existence légale du Tribunal (et sur les neuf premiers mois de fonctionnement réel), aucune de ces raisons n'est très surprenante. L'essentiel provient des 1 100 dossiers qui s'étaient accumulés dès le premier jour d'existence du Tribunal.[1]

Il est clair, d'autre part, que si le Tribunal a réussi à ne pas laisser le nombre de dossiers en souffrance augmenter au-delà du niveau d'octobre 1985, c'est en grande partie dû au fait que le nombre de dossiers reçus est dans l'ensemble inférieur à ce que nous avions prévu. Par exemple, nous avions prévu de recevoir environ 1 000 requêtes pour l'autorisation d'interjeter appel au cours des 18 premiers mois - environ 55 par mois. Au cours de notre première année, les requêtes pour l'autorisation d'interjeter appel ont atteint 34 par mois (soit un total de 400). Nous avions aussi prévu un nombre un peu plus élevé d'appels des décisions des commissaires d'audience actuels.

IV. Méthode du cas type concernant les appels en matière de pension

La méthode adoptée par le Tribunal d'utiliser l'audience d'un seul cas pour étudier à fond les questions et les problèmes spéciaux auxquels doit faire face le Tribunal pour trancher les appels en matière de pension a fait l'objet d'une certaine attention de la part du public. La nature de cette méthode et les raisons de son adoption ont été expliquées en détail dans la Directive de procédure n° 1 du Tribunal, datée du mois de décembre 1985.

Les derniers arguments dans le cas type seront présentés dans la semaine du 13 octobre. (La présentation de la preuve a été terminée dans la semaine du 20 septembre). Les décisions seront rédigées le plus rapidement possible, mais elles ne pourront pas être disponibles avant le mois de janvier.

La méthode du cas type a retardé 260 cas particuliers. Elle a, cependant, eu très peu d'influence sur les chiffres de production totale du Tribunal. Les cas retardés en attendant la décision relative au cas type ont été remplacés dans le calendrier de production du Tribunal par d'autres genres de cas, qui n'auraient pu autrement être portés au calendrier.

---

1 Six cent dix-sept cas sont restés coincés dans le système de la Commission d'appel à partir du 1er octobre 1985 et 496 autres cas portent sur des appels des décisions des arbitres aux appels de la CAT rendues avant le 1er septembre 1985.

En monopolisant cinq membres à plein temps du Tribunal pendant trois semaines d'audiences supplémentaires en septembre et pendant une autre semaine en octobre, nous allons réduire nos chiffres de production de 30 à 40 audiences pour septembre et octobre.

Les audiences de juin et juillet ont eu très peu d'influence sur la production d'ensemble puisque le retard dans la nomination de vice-présidents supplémentaires à temps partiel avait laissé les membres à plein temps relativement avec peu de travail pendant cette période.

Les audiences tenues jusqu'à présent ont confirmé à la satisfaction du Tribunal qu'il était essentiel d'aborder les questions de pensions de cette manière. L'éducation offerte par les audiences sur la nature des questions soulevées dans les appels en matière d'évaluation des pensions a été une révélation pour toutes les personnes concernées. Si nous avions traité ces cas comme les autres et si nous avions rendu un certain nombre de décisions dans ce domaine l'hiver dernier à la suite d'audiences routinières de trois heures, à quelque chose près, nous aurions rendu des décisions qui auraient presque certainement été incorrectes ou même insensées.

Grâce à ces audiences prolongées, nous avons considérablement approfondi nos connaissances sur les politiques, les pratiques et les procédures de la Commission en matière d'évaluation des pensions, de même que notre compréhension de certains problèmes médicaux. En conséquence, la compréhension que nous avons de la nature de certains problèmes majeurs est très différente maintenant de ce qu'elle était auparavant.

Les audiences ont duré beaucoup plus longtemps qu'on ne l'avait prévu au départ, mais ce n'est qu'une indication de la perception limitée que nous avions des problèmes. Les audiences ont permis de faire ressortir des quantités énormes de nouvelles données et de nouveaux points de vue et elles ont progressé aussi rapidement que le permettait la nature du projet.

Aux yeux du Tribunal, la méthode a été payante. La décision dans ce cas demeure, cependant, aussi importante et difficile que jamais.

V. Questions de fond

1. Introduction

Dans les décisions qu'ils ont rendues et publiées jusqu'à la fin du mois de septembre, et dans les cas où les décisions sont en préparation, les jurys d'audience du Tribunal ont dû faire face à un grand nombre de questions difficiles de première impression concernant l'interprétation et l'application de la Loi sur les accidents du travail. Nous présentons ici de brèves descriptions des plus importantes de ces questions dans le but de les porter à l'attention du lecteur et aussi d'indiquer d'une manière générale le niveau d'activité intellectuelle qui a caractérisé le climat de travail du Tribunal pendant les douze premiers mois de son existence. L'une des choses qui a surpris le plus le président et les membres du Tribunal en passant du stade de la spéculation concernant le rôle du Tribunal à la réalité de ses activités a été le nombre et la difficulté des questions importantes que cette réalité présentait.

2. Qu'est-ce qu'un "appel" et comment définir le rôle du Tribunal

Dès le départ, nous nous sommes posé la question de savoir quelle était la signification du mot "appel", tel qu'il était utilisé dans la loi pour décrire le mandat du Tribunal. Cette question a été résolue de la manière décrite dans un chapitre précédent sur la compétence du Tribunal. En outre, et c'est une question fondamentale concernant la nature du processus de décision, on se demandait dans quelle mesure la loi envisageait un rôle examinateur et interventionniste pour le Tribunal par opposition au rôle passif et purement arbitral d'un tribunal traditionnel. Les conclusions du Tribunal en faveur du rôle interventionniste se trouvent dans l'explication du mécanisme de décision exposé dans l'Annexe technique de la Décision n° 24 jointe en Annexe B.

3. Établissement de l'ordre du jour des questions en litige - les pouvoirs du Tribunal

En acceptant ce rôle examinateur interventionniste, le Tribunal devait, à son avis, avoir le dernier mot concernant l'ordre du jour des questions en litige à être discutées dans un cas particulier. Cette idée des pouvoirs du Tribunal s'est avérée très contestée, plusieurs parties y étant opposées. La nature du débat et la position actuelle du Tribunal sur la question se trouvent dans le Rapport provisoire publié dans le cas type concernant l'évaluation des pensions, dont un extrait a été joint en Annexe E.

4. Quelles sont les limites de l'exigence selon laquelle la Commission doit avoir épuisé toutes ses procédures

La question d'établir l'ordre du jour des questions en litige était aussi liée au problème de savoir comment appliquer la limite de compétence du Tribunal prévue à l'article 86g de la loi. Comme nous l'avons indiqué dans un chapitre précédent sur la compétence du Tribunal, cet article de la loi interdit au Tribunal de rendre des décisions sur des questions pour lesquelles la Commission n'a pas épuisé toutes ses procédures. Toutefois, si on l'interprète à la lettre, cet article crée une situation de va-et-vient où les travailleurs et les employeurs sont renvoyés à la Commission des accidents du travail, puis de nouveau au Tribunal, de retour à la Commission, encore une fois au Tribunal, etc., sans aucune raison véritable. L'interprétation de l'article qui prévaut en ce moment, et qui a été façonnée de façon que l'expérience et l'expertise de la Commission ne soient pas exclues lorsqu'elle a un rôle important à jouer, mais que le règlement des droits des travailleurs et des employeurs ne soient pas non plus retardés inutilement, se trouve également dans l'extrait de la décision provisoire sur le cas type exposé en Annexe E.

5. Norme de révision

Une autre question préliminaire que les jurys d'audience du Tribunal continuent à étudier concerne la norme de révision qui doit être appliquée par le Tribunal lorsqu'il entend des appels portant sur divers genres de décisions de la Commission. Est-il suffisant, par exemple, que le Tribunal conclut que la décision de la Commission n'était pas déraisonnable ou n'était pas franchement mauvaise, ou le Tribunal devrait-il simplement s'assurer que la Commission n'a pas tenu compte de facteurs inappropriés? Dans quelles circonstances, le cas échéant, la loi envisageait-elle de donner à la Commission le soi-disant "droit d'avoir tort"? Quelles différences y a-t-il à cet égard si la Commission exerçait des pouvoirs stipulés dans la loi en termes discrétionnaires? Est-ce qu'un jury d'audience du Tribunal devrait se poser la question suivante: qu'aurait-il fait s'il avait été à la place de la Commission?

Le point de vue du Tribunal à ce sujet continue d'évoluer au fur et à mesure que les jurys d'audience rencontrent diverses catégories de décisions de la Commission, mais en ce moment les jurys ont tendance à interpréter les instructions et les pouvoirs donnés au Tribunal par la loi - instructions et pouvoirs qui sont pratiquement identiques à ceux que la loi donne à la Commission elle-même - comme si l'intention de la loi était que les jurys du Tribunal revoient chacune des décisions de la Commission en se posant la question suivante: "Est-ce que cette décision est juste à notre avis?" C'est certainement le point de vue qui prévaut jusqu'à présent en ce qui concerne les questions d'admissibilité.

6. Accès de l'employeur aux dossiers de la CAT confiés au Tribunal

Une question s'est posée immédiatement dès que le Tribunal a atteint le stade où il a commencé à traiter de véritables cas, c'est celle de l'accès de l'employeur au dossier de la CAT qui est entre les mains du Tribunal.

L'article 77 de la loi traite en détail du droit général du travailleur à s'objecter à l'accès de l'employeur au dossier de la CAT et des procédures suivies par la Commission pour décider si elle accorde ou non cet accès. Selon les dispositions de l'article 77, les décisions de la Commission à cet égard peuvent être portées en appel devant le Tribunal d'appel et les appels devant le Tribunal en vertu de cet article ont finalement présenté des problèmes particuliers.

Dès le départ, toutefois, ce qui préoccupait surtout le Tribunal, c'était la façon de traiter de la question de l'accès aux dossiers de la CAT au moment où les dossiers sont transférés de la CAT au Tribunal à la suite d'un appel par un employeur ou un travailleur sur une décision de fond.

Si l'article 77 signifiait que les demandes d'accès au dossier du travailleur aux fins des instances du Tribunal devaient être traitées par un renvoi devant la Commission aux termes de l'article 77, la possibilité d'ajouter d'importants retards aux instances du Tribunal, de faire perdre le contrôle de ses propres instances au Tribunal et de semer la confusion dans l'esprit des travailleurs et des employeurs concernant l'indépendance du Tribunal d'appel, étaient tous des problèmes sérieux.

Le Tribunal a finalement conclu que l'article 77 ne s'appliquait pas à l'accès au dossier une fois qu'il avait été placé sous son contrôle. Le Tribunal dut alors élaborer ses propres critères concernant l'accès au dossier conformément à la politique implicite prévue dans les dispositions de l'article 77. Voir la Note de procédure n° 1 du Tribunal pour avoir une description de ces critères.

7. Requêtes en vertu de l'article 21

L'article 21 de la loi traite de l'obligation de l'employé de se soumettre à un examen médical effectué par un médecin choisi par l'employeur. Si le travailleur s'oppose à un tel examen, l'article précise que cette opposition peut être présentée au Tribunal d'appel, qui prendra une décision. Ici encore, l'article ne précise pas les circonstances dans lesquelles l'opposition d'un travailleur à l'examen médical exigé par son employeur doit être confirmée. D'après le contexte, il semblerait, cependant, que la législature envisageait <u>certains</u> motifs justifiant la confirmation de l'opposition du travailleur. Il fallait donc élaborer des critères qui seraient appliqués pour établir si le droit de l'employeur d'obliger le travailleur à subir un examen médical serait mis en application. Voir les Décisions n°s 174 et 306.

8. Autorisations d'interjeter appel en vertu de l'article 86o - définition des critères

L'article 86o accorde à quiconque a reçu une décision de la Commission d'appel de la CAT avant le 1er octobre 1985 le droit de faire une requête au Tribunal d'appel pour l'autorisation d'interjeter appel. Il établit deux conditions générales, dont l'une doit être satisfaite pour que la requête soit accordée. L'élaboration de critères permettant de décider si les conditions prescrites pouvaient être considérées comme ayant été remplies dans certains cas particuliers a fait l'objet de longues discussions au jury d'audience et ce n'est que vers le dernier mois de la période couverte par le rapport que ces critères ont commencé à devenir plus concrets. Voir les Décisions n°s 131 et 64.

9. Requêtes en vertu de l'article 15 - un problème important

Avec la création du Tribunal d'appel, le pouvoir de décider si le travailleur n'a pas le droit en vertu de la Loi sur les accidents du travail d'intenter une action pour dommages-intérêts dans les cours civiles de la province a été accordé directement au Tribunal d'appel en vertu de l'article 15 de la loi. Ce pouvoir appartenait jusque-là à la Commission d'appel de la Commission des accidents du travail. Les articles 8 et 9 de la loi sont les dispositifs qui précisent dans quelles circonstances le travailleur n'a pas le droit d'intenter une action. L'article 15 est l'article de procédure prévoyant la requête au Tribunal.

En termes généraux, le travailleur n'a pas le droit d'intenter une action civile si la partie I de la loi prévoit le versement de prestations d'accident du travail, étant donné les circonstances dans lesquelles se sont produites les lésions du travailleur. La loi présente de nombreux problèmes graves d'interprétation dans ce domaine, mais ce qui est le plus difficile pour le Tribunal - et, de l'avis du président, pour l'intégrité du système d'indemnisation envisagé par la loi - c'est le fait que l'article 15 envisage que le Tribunal d'appel doit décider de questions fondamentales concernant l'admissibilité aux prestations en vertu de la Loi sur les accidents du travail avant que la Commission des accidents du travail n'ait eu la possibilité de les étudier.

En vertu de l'article 15, des jurys du Tribunal se sont vus demander dans un cas, par exemple, de décider si un état particulier tombe sous la définition de "maladie professionnelle" en vertu de la Loi sur les accidents du travail, alors que la Commission n'a jamais étudié la possibilité de classer cet état comme une maladie professionnelle; dans un autre cas, de décider si un employeur particulier tombait sous la définition d'employeur de l'Annexe 1 donnée dans la loi dans une situation où l'activité de cet employeur particulier n'avait pas été classée auparavant par la Commission.

Des décisions interdisant les poursuites judiciaires en faveur de l'admissibilité aux prestations en vertu de la loi auraient placé dans chaque cas le Tribunal dans une situation où il aurait pris la décision originale sur des questions qui ont toujours été du ressort de la Commission des accidents du travail et que le Tribunal d'appel n'est pas en mesure de trancher efficacement au premier niveau de décision en raison d'un manque d'expertise et de ressources dans ce domaine. D'autre part, il s'agit du genre de décisions que d'autres dispositions de la loi, telles que l'article 86g, envisagent évidemment de laisser aux soins de la CAT en première instance.

L'article 15 présente aussi un certains nombre d'autres difficultés évidentes. L'une d'elles est la toute réelle possibilité que, dans la situation d'un accident touchant plus d'un travailleur, le Tribunal d'appel se retrouve en train d'étudier une question soulevée dans une requête en vertu de l'article 15, si l'un des travailleurs a choisi d'essayer d'intenter une action civile, tandis que la CAT étudie la même question, au même moment, en vertu d'une demande de prestations présentée par un autre travailleur.

D'autre part, dans tous les cas où le Tribunal d'appel décide que la loi empêche le travailleur d'intenter une action civile, on peut s'attendre que le travailleur plaignant présente une demande de prestations à la Commission des accidents du travail. À ce moment-là, en exerçant sa compétence originale qui lui permet de décider de l'admissibilité aux prestations, la Commission est libre de décider que le travailleur n'y a pas droit. Dans un tel cas, le travailleur se retrouverait sans possibilité d'intenter une action civile, suite à la décision du Tribunal d'appel, et sans prestations en vertu de la loi. Le Tribunal se retrouverait ensuite à entendre l'appel présenté par le travailleur de la décision de la CAT et à devoir étudier la même question qu'il avait tranchée lors de la requête en vertu de l'article 15, mais cette fois avec la preuve supplémentaire fournie par l'intervention de la Commission.

Les jurys d'audience du Tribunal ont consacré des ressources considérables pour essayer de comprendre les problèmes difficiles posés par l'article 15 et pour mettre au point une méthode qui permettrait au Tribunal d'accomplir la tâche qui lui a été confiée aux termes de cet article, tout en trouvant le moyen de conserver en pratique les prérogatives de décision initiale de la Commission. Voir en particulier la Décision provisoire n° 117.

10. Douleur chronique non organique

Il y a une catégorie de cas qui a causé des problèmes particuliers à plusieurs des jurys d'audience du Tribunal. Il s'agit des cas portant sur des invalidités soi-disant causées par ce qui est fréquemment décrit dans les rapports et les revues médicales présentés devant les jurys comme une "amplification psychogène de la douleur". Ces cas sont ceux de travailleurs, et les médecins spécialistes semblent le confirmer, qui sont en fait rendus invalides par un niveau de douleur qui ne peut être expliqué par une pathologie organique discernable dans des circonstances qui ne comprennent pas non plus, selon les spécialistes, de troubles psychiatriques auxquels la politique de la Commission concernant l'indemnisation des invalidités psychotraumatiques s'appliquerait.

Il y a des revues médicales qui indiquent que l'amplification est un phénomène inconscient ou subconscient qui échappe au contrôle volontaire de l'individu et que la douleur est aussi réelle et invalidante pour le travailleur touché que si elle était en fait causée par une lésion organique. On dit souvent que l'amplification de la douleur est "causée" en partie par l'intérêt <u>subconscient</u> du travailleur pour divers "gains secondaires", tels que de ne pas avoir à retourner à un travail désagréable, de conserver son rôle d'invalide pour demeurer au centre de l'attention et des préoccupations spéciales de la famille, etc., et par certains traits de personnalité, facteurs culturels et autres éléments semblables qui prédisposent à ce problème.

Les diagnostics d'amplification psychogène de la douleur, appelée parfois douleur chronique non organique, sont habituellement reliés à des accidents du travail qui n'étaient pas très graves au départ. On prétend que la maladie prolonge l'invalidité nettement au-delà de la période où la lésion originale aurait dû être guérie et peut transformer une lésion pas très grave en une invalidité permanente.

Il semblerait, en outre, qu'il ne s'agisse pas de cas isolés. Certains des témoignages entendus par les divers jurys d'audience du Tribunal suggèrent que, sans une intervention spéciale dès l'apparition des douleurs, quelque 15 à 20% des lésions au bas du dos pourraient entraîner ce problème.

L'une des principales questions concernant l'admissibilité aux indemnités pour les invalidités causées par l'amplification psychogène de la douleur, en dehors de la question de savoir si une telle invalidité existe vraiment, est de savoir si on peut la considérer comme "accident du travail". La question se pose du fait que l'on dit souvent que la douleur est "causée" ou maintenue par l'influence des facteurs de gains secondaires et les autres facteurs étrangers au travail mentionnés précédemment, la lésion subie au travail n'étant en fait que le facteur de déclenchement. La loi précise l'admissibilité aux indemnités pour une invalidité qui "résulte" d'une lésion accidentelle au travail.

Au cours de la période couverte par le rapport, la question s'est posée essentiellement en relation avec des cas portant sur des demandes de prestations d'invalidité temporaire en vertu de l'article 40 de la loi, mais elle s'est aussi posée dans le cas type du Tribunal concernant les appels en matière de pension. Le jury dans ce cas s'attend à recevoir d'importants témoignages d'experts concernant la nature et la légitimité de ce phénomène et la relation de cause à effet entre la douleur et l'accident.

La décision qui sera prise au bout du compte au sujet de ce genre de cas aura évidemment des conséquences considérables tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

11. Fibrosite (fibromyalgie)

Le Tribunal a eu l'occasion d'étudier la légitimité médicale actuelle d'une douleur musculaire incapacitante appelée "fibrosite" ou "fibromyalgie" dans les revues médicales. Il s'agit d'une maladie qui, il semblerait, n'a jamais été considérée comme indemnisable par la CAT. Cette politique était justifiée par le fait que l'on considérait généralement dans la profession médicale que le médecin qui diagnostiquait une fibrosite reconnaissait que la douleur musculaire signalée ne pouvait pas être attribuée à des problèmes organiques et qu'elle était, en fait, au mieux une forme de l'amplification psychogène de la douleur mentionnée précédemment - c'est-à-dire que "tout se passe dans la tête du patient".

Dans un de ses premiers cas, un jury d'audience du Tribunal a entendu un témoignage présenté au nom d'un travailleur soutenant que la fibrosite était maintenant reconnue par la profession médicale comme étant une maladie incapacitante d'origine organique généralement causée par une lésion accidentelle. Le jury d'audience hésitait, sur une question si importante, à fonder sa décision uniquement sur un témoignage médical présenté du point de vue du travailleur et demanda à entendre d'autres témoignages d'experts. Il entendit finalement le témoignage d'éminents spécialistes du domaine de la rhumatologie ainsi que de l'étude et du traitement de la douleur confirmant qu'à la suite de découvertes récentes de la recherche médicale, il était en fait maintenant généralement reconnu dans la profession médicale qu'il existe une maladie - "une constellation de symptômes" - connue sous le nom de fibrosite ou fibromyalgie. C'est une maladie qui produit des symptômes de douleur musculaire incapacitante causés par des problèmes organiques - des problèmes qui proviennent peut-être du système de perception de la douleur du patient - découlant d'une tension extrême comme celle qui est souvent associée aux accidents industriels.

Une décision provisoire autorisant l'indemnisation a été rendue dans ce cas. Les motifs écrits n'ont pas encore été publiés.

12. La lésion est l'accident

Un autre problème majeur auquel le Tribunal a dû faire face est la définition de l'expression "lésion par accident" [1] utilisée dans la Loi sur les accidents du travail. En Ontario, la méthode suivie par la Commission a été d'exiger qu'une lésion soudaine soit provoquée par quelque chose comme un événement externe fortuit pouvant être considéré comme un "accident". Par conséquent, dans tous ces cas, l'admissibilité aux indemnités est liée au fait que l'on puisse découvrir un mouvement ou un incident inattendu ou inhabituel qui serait la cause de la lésion.

La validité de cette interprétation de l'expression "lésion par accident" a été contestée récemment lorsqu'un danseur professionnel qui s'était blessé à la suite de l'éclatement d'un vaisseau sanguin au cours de son spectacle de danse habituel s'est vu refuser l'indemnisation par la Commission parce que, à son avis, il n'y avait pas eu d'accident. Le danseur présenta une requête pour examen judiciaire à la Cour divisionnaire de l'Ontario. (La requête à la Cour divisionnaire avait été faite avant la création du Tribunal d'appel.)

---

[1] L'expression "injury by accident" est utilisée dans la version anglaise de l'article 3(1) de la Loi sur les accidents du travail. Comme la version française de l'article 3(1) diffère de la version anglaise de cet article, la discussion dans cette section du rapport se fonde sur la version de la loi qui a force de loi, soit la version anglaise. Aux fins de cette discussion, l'expression "injury by accident" a été traduite par "lésion par accident".

Il semble que la Cour divisionnaire ait appliqué la définition de "lésion par accident" approuvée il y a de nombreuses années dans des décisions de la Cour d'appel (R.U.) et de la Chambre des Lords et adoptée par la suite (en 1940) par la Cour suprême du Canada. Selon cette définition, l'expression "lésion par accident" signifie "lésion accidentelle" et que toute lésion soudaine et inattendue est une lésion accidentelle. Une lésion soudaine et inattendue est à la fois une lésion et un accident. La Cour a conclu dans le cas du danseur que l'éclatement du vaisseau sanguin était un accident en soi.

Un jury du Tribunal d'appel a eu par la suite l'occasion d'examiner cette définition et de conclure que "lésion par accident" dans la Loi sur les accidents du travail de l'Ontario veut dire "lésion accidentelle" et que, par conséquent, dans le cas d'une lésion soudaine et inattendue survenue du fait et au cours de l'emploi, le droit aux indemnités ne dépend pas en plus du fait qu'il y ait à la fois une lésion et un accident. L'analyse qui a conduit à cette conclusion et une évaluation de ses conséquences à l'égard des cas d'indemnisation se trouvent dans la Décision n° 72 du Tribunal. La décision de la Cour divisionnaire sur laquelle se base la Décision n° 72 a été portée en appel par la CAT. Cet appel doit être entendu par la Cour d'appel en septembre. La CAT a présenté une requête au Tribunal pour qu'il reconsidère sa Décision n° 72 dans le but d'ordonner une suspension de son application en attendant la décision de la Cour d'appel. Une audience est prévue au mois d'octobre au sujet de cette requête, et l'une des questions qui seront soulevées portera sur le droit de la Commission de présenter une telle requête.

13. Disponibilité pour prendre un emploi disponible

Il y a une question d'une importance considérable qui a été soulevée dans un cas actuellement à l'étude par un jury d'audience du Tribunal; il s'agit de savoir si la Commission peut réduire les prestations d'invalidité partielle à caractère temporaire d'un travailleur parce qu'il refuse de se rendre disponible pour un travail convenable sans s'assurer au préalable qu'un travail convenable est en fait disponible au travailleur.

La question se pose habituellement dans un cas où le travailleur, que la Commission a jugé atteint d'une invalidité partielle à caractère temporaire, continue d'affirmer que, au moins pour le moment, il souffre toujours d'une invalidité totale.

Un travailleur atteint d'une invalidité partielle qui ne travaille pas a droit au plein montant des prestations en vertu de l'article 40 de la loi à condition, entre autres, qu'il soit "disponible" pour prendre un emploi convenable. Un travailleur qui se déclare atteint d'une invalidité totale n'est évidemment pas un travailleur disponible pour prendre un emploi et une telle déclaration a toujours été considérée par la Commission comme une preuve de violation de cette condition et, par conséquent, comme une raison pour réduire les prestations du travailleur conformément aux dispositions de l'article 40(3) - habituellement de 50%.

L'un des problèmes soulevés par le point de vue de la Commission à cet égard est que la partie de l'article 40 sur laquelle la Commission doit se baser, pour lui permettre de réduire les prestations du travailleur dans ces circonstances, semble pouvoir être interprétée de façon à exiger que la Commission, avant de pouvoir réduire les prestations, s'assure qu'un travail convenable aurait été disponible au travailleur s'il ne s'était pas déclaré indisponible pour ce travail. La partie pertinente de l'article se lit "...disponible pour prendre un emploi qui est disponible." [1]

C'est une question d'une importance logistique considérable pour la Commission puisque l'existence d'un travail disponible pour un travailleur atteint d'une invalidité partielle est souvent problématique et puisque la Commission ne semble pas, à première vue, avoir les moyens de s'assurer de l'existence de cet emploi.

14. Autres questions de fond

En plus des questions particulièrement importantes décrites précédemment, les jurys d'audience du Tribunal ont eu l'occasion d'étudier, ou étudient en ce moment, un certain nombre d'autres questions importantes. En voici quelques-unes:

a) Quelles sont les limites du concept de "survenant du fait et au cours de son emploi"? Cette question a été soulevée dans des cas comme les lésions subies dans le terrain de stationnement, en allant au travail, en poursuivant des activités personnelles qui sont indirectement liées au travail, pendant le temps libre d'employés vivant chez l'employeur, entre autres.
b) Quelle est la nature et quelles sont les limites de l'admissibilité aux indemnités pour les séquelles, non liées au travail, des lésions indemnisables?
c) Les invalidités causées par les tensions du lieu de travail sont-elles indemnisables aux termes de la loi?
d) Quelle est la différence essentielle entre une "invalidité" selon la définition de la loi et une "maladie professionnelle"? Si, par exemple, on trouvait que l'arthrite rhumatoïde était causée ou aggravée par une exposition intensive continue aux courants d'air froid, s'agit-il d'une invalidité ou d'une maladie professionnelle?
e) Qu'est-ce qu'une "incapacité" dans la définition du mot "accident"?

---

[1] L'expression "available for employment which is available" est utilisée dans la version anglaise de l'article 40(2)(b)(ii) de la Loi sur les accidents du travail. Comme la version française de l'article 40(2)(b)(ii) diffère de la version anglaise de cet article, la discussion dans cette section du rapport se fonde sur la version de la loi qui a force de loi, soit la version anglaise. Aux fins de cette discussion, l'expression "available for employment which is available" a été traduite par "disponible pour prendre un emploi qui est disponible."

f) Quel est l'effet sur l'admissibilité aux prestations de maladies préexistantes ou de prédispositions qui renforcent une invalidité indemnisable, telles que: maladie dégénérescente des disques, obésité, alcoolisme, troubles de la personnalité, etc.?
g) Les médecins et les employés de la Commission peuvent-ils être assignés à témoigner devant le Tribunal? Dans l'affirmative, dans quelles conditions peuvent-ils ou doivent-ils être assignés?
h) Dans quelle mesure les règles de procédures adoptées par les arbitres de la Commission lors des audiences tenues devant eux peuvent-elles être portées en appel devant le Tribunal d'appel?
i) Les politiques de la Commission concernant le règlement des demandes de commutation des pensions sont-elles conformes à la loi?

N. Défis à relever

À l'heure actuelle, le Tribunal doit encore relever les défis suivants:

1. Prouver qu'il est en mesure de régler 215 cas par mois. Le plan prévoit que cet objectif sera atteint d'ici le mois de novembre et, grâce aux récentes nominations par décret, nous sommes persuadés que le plan est raisonnable.

2. Installer un important système informatique qui fonctionne.

3. Rendre une décision solide dans le cas type concernant les appels en matière de pension. Les questions soulevées dans ce cas sont complexes, difficiles et très importantes.

4. Effectuer avec succès la transition, en termes de gestion, de la mêlée due aux activités de construction des premiers mois d'existence du Tribunal à une organisation efficace, effective et professionnelle qui accomplira sa tâche de façon prévisible et régulière.

5. Réduire le temps que prend le Tribunal pour rendre une décision une fois l'audience terminée.

   Toutes les personnes concernées ont été surprises du temps que les jurys prennent pour rendre leur décision une fois l'audience terminée. La norme semble être de deux à trois mois, et il y a des cas où il faut cinq à six mois. Ce n'est pas très différent, d'après ce qu'on nous dit, des autres tribunaux, mais ce n'est pas ce que nous avions prévu et ce n'est pas acceptable à long terme.

Les questions portant sur l'interprétation de la Loi sur les accidents du travail sont rarement simples. Pour trouver des réponses acceptables à ces questions dans un processus tripartite à ce stade de l'existence du Tribunal, lorsque chaque interprétation a tant d'importance pour les autres cas, il faut souvent passer par un processus très long qui exige plusieurs ébauches et plusieurs réunions. La situation se complique du fait qu'il est nécessaire d'assurer une uniformité entre diverses décisions prises au même moment. Au fur et à mesure que les cas se reproduiront, le processus deviendra évidemment plus simple.

Le temps alloué aux vice-présidents pendant la période couverte par le rapport pour préparer les ébauches de décisions et rencontrer leurs jurys a aussi été plus limité que prévu car ils ont dû s'occuper d'un plus grand nombre d'audiences en attendant la nomination des vice-présidents à temps partiel.

6. Le Tribunal croit qu'il a pour rôle de former les représentants des travailleurs et des employeurs aux méthodes et procédures du Tribunal. Nous n'avons pas encore fait de progrès dans cette direction, mais nous espérons que nous serons en mesure de prendre des initiatives à ce sujet assez rapidement.

7. Le Tribunal s'est fixé comme but de pouvoir tenir des audiences en français. Une audience simulée en français pour un cas typique du Tribunal a démontré qu'il y avait encore beaucoup à faire pour mettre au point des équivalents acceptables et uniformes en français dans le domaine des accidents du travail. Il est également ressorti de cette expérience et des discussions informelles que nous avons eues avec les membres francophones du Tribunal et les représentants francophones des travailleurs et des employeurs qu'il sera nécessaire de donner une formation sur la tenue d'audiences en français, non seulement aux membres des jurys, mais aussi aux représentants.

8. Le Tribunal n'a pas encore trouvé de membre francophone représentant les travailleurs et cette lacune sera bien entendu corrigée dès que possible.

9. L'obligation du Tribunal de fournir des services en français est respectée en général au niveau des services administratifs. Toutefois, nous y apporterons une plus grande attention dans les mois qui viennent.

O. Finances

État financier

L'État financier du Tribunal à la fin de son premier exercice (du 1er octobre 1985 au 31 mars 1986) était le suivant:

Du 1er octobre 1985 au 31 mars 1986

Salaires, traitements et avantages sociaux	854 082,00 $
Transports et communications	67 257,00
Services	210 695,00
Fournitures et matériel	112 821,00
	1 244 855,00 $

NOTE: Les frais et dépenses associés à l'administration du Tribunal d'appel font partie des dépenses administratives de la Commission des accidents du travail.

Budget 1986-1987

Le Budget 1986-1987 approuvé par le ministère du Travail en mai 1986 s'élève à 9,8 millions de dollars, dont 7,6 millions représentent des dépenses de fonctionnement et 2,2 millions des frais d'immobilisation comprenant des meubles et du matériel de bureau, ainsi qu'un système informatique.

Il convient de remarquer que les prévisions budgétaires de 1986-1987 sont basées sur des estimations de charge de travail qui, étant donné le manque d'expérience du nouveau système d'appel, sont forcément plus aléatoires qu'elles ne le devraient. Elles ont été présentées en tenant compte du fait, pour toutes les personnes concernées, que les systèmes et méthodes du Tribunal sont à un stade expérimental et qu'il faudra peut-être faire certains redressements. Il semblerait, cependant, à la fin de la période couverte par ce rapport, que les estimations du mois de mai semblent se confirmer.

On prévoit que, lorsque les dossiers en souffrance et les cas soumis en vertu de l'article 86o auront été tranchés et que les cas à traiter seront ramenés au niveau régulier estimé à environ 150 cas par mois, les dépenses de fonctionnement du Tribunal seront réduites.

TRIBUNAL D'APPEL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Premier rapport du président

Annexe A

Membres à temps partiel du Tribunal

Membres à temps partiel du Tribunal

Vice-présidents à temps partiel

Arjun Aggarwal
M. Aggarwal a été nommé au Tribunal le 14 mai 1986. Il est actuellement coordonnateur des études de gestion du travail au Confederation College à Thunder Bay, en Ontario. Il a de l'expérience comme avocat se spécialisant dans le droit du travail, expert-conseil en matière de relations de travail, conciliateur, enquêteur, arbitre et il est actuellement arbitre agréé.

Jean-Guy Bigras
M. Bigras a été nommé au Tribunal le 14 mai 1986. Spécialiste en communications bilingues, il écrit des rapports et des discours pour des organismes du gouvernement et des entreprises privées de relations publiques. Il était auparavant chef des services créatifs au Secrétariat général de la Commission de la capitale nationale et gestionnaire des Services d'information à la Société pour l'expansion des exportations. Il a passé 10 ans au North Bay Nugget, tout d'abord comme rédacteur des affaires du district, puis comme rédacteur des affaires urbaines et des nouvelles.

Ruth Hartman
Mme Hartman a été nommée au Tribunal le 11 décembre 1985. Elle pratique actuellement le droit dans un cabinet privé qui se spécialise dans les appels administratifs devant les tribunaux provinciaux. Elle fut auparavant conseillère juridique de l'ombudsman pendant cinq ans.

Joan Lax
Mme Lax a été nommée au Tribunal le 14 mai 1986. Reçue au Barreau en 1978, elle a pratiqué le droit au cabinet d'avocats Weir et Foulds, se spécialisant dans le droit civil et administratif. Elle est actuellement vice-doyenne de la faculté de droit de l'Université de Toronto.

John M. Magwood
Nommé au Tribunal le 11 décembre 1985, M. Magwood a été reçu au Barreau en 1936 et est un membre éminent du Barreau de l'Ontario depuis plus de 40 ans. Depuis huit ans, il est président des Services de cadres canadiens outre-mer (SCCO).

William Marcotte
M. Marcotte a été nommé au Tribunal le 14 mai 1986. Il est un médiateur qui se trouve sur la liste des arbitres agréés par le ministère du Travail. Il donne des cours sur les méthodes de négociation collective et les organismes éducatifs à l'Université Western Ontario.

Eva Marszewski
Mme Marszewski a été nommée au Tribunal le 14 mai 1986. Reçue au Barreau en 1976, elle pratique actuellement le droit dans un cabinet privé, se spécialisant dans les poursuites civiles, le droit de la famille, le droit municipal et le droit du travail. Elle est un ancien membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine.

John Paul Moore
M. Moore a été nommé au Tribunal le 16 juillet 1986. Reçu au Barreau en 1978, M. Moore est actuellement avocat à temps partiel aux Services juridiques du centre-ville, où il traite avec divers tribunaux administratifs.

Marlene Philip
Mme Philip a été nommée au Tribunal le 14 mai 1986. Au cours de sa première année au Barreau, Mme Philip était superviseur de la section de l'immigration aux Services juridiques communautaires de Parkdale, avant de s'adonner à la pratique privée pendant environ sept ans, se spécialisant dans le droit de l'immigration, le droit de la famille et le droit administratif. Elle a quitté la pratique du droit et elle est maintenant poétesse, auteur et rédactrice pigiste.

Sophia Sperdakos
Mme Sperdakos a été nommée au Tribunal le 14 mai 1986. Reçue au Barreau en 1982, elle travaille actuellement au cabinet d'avocats Dunbar, Sachs, Appel. Elle était présidente et travailleuse juridique du programme de Services d'aide juridique communautaire de la Faculté de droit d'Osgoode Hall.

Susan Stewart
Mme Stewart a été nommée au Tribunal le 14 mai 1986. Après avoir fait son stage à la Commission des relations de travail de l'Ontario, Mme Stewart a été reçue au Barreau de l'Ontario en 1980. Elle est avocate auprès de l'Association des infirmiers et infirmières de l'Ontario depuis quatre ans environ et elle a participé à des audiences d'arbitrage à titre d'avocate et de représentante du syndicat.

Paul Torrie
M. Torrie a été nommé au Tribunal le 14 mai 1986. Il est actuellement l'un des associés du cabinet d'avocats Torrie, Simpson, où il pratique le droit administratif, le droit des compagnies et divers aspects du droit civil. M. Torrie a également fait l'expérience du travail juridique communautaire dans le cadre du programme des Services d'aide juridique communautaire d'Osgoode Hall.

Peter Warrian
M. Warrian a été nommé au Tribunal le 14 mai 1986. Il a acquis une grande expérience des relations de travail grâce à son travail au Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. Il dirige actuellement un bureau d'avocats-conseil auprès du gouvernement et des syndicats et a écrit beaucoup d'articles dans le domaine des relations de travail.

Membres représentant les travailleurs et les employeurs: à temps partiel

Shelley Acheson
Mme Acheson a été nommée comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 11 décembre 1985. Elle était directrice des droits de la personne à la Fédération des travailleurs de l'Ontario de 1975 à 1984.

Dave Beattie
M. Beattie a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 11 décembre 1985. Il a 20 années d'expérience comme représentant de travailleurs accidentés ou de pompiers invalides à des audiences devant les arbitres aux appels et la Commission d'appel de la CAT.

Frank Byrnes
M. Byrnes a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 14 mai 1986. Il était auparavant agent de police et il a été membre du Comité paritaire consultatif de la Commission des accidents du travail.

Herbert Clappison
M. Clappison a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 14 mai 1986. M. Clappison a pris sa retraite de chez Bell Canada en 1982 après 37 ans de services. Au moment de son départ en retraite, il était directeur de l'emploi et des relations de travail.

Claire Comeau
Mme Comeau a été nommée comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 11 décembre 1985. Elle s'occupe de l'administration des demandes d'indemnités à la CAT chez Falconbridge depuis 1971. Mme Comeau n'est plus au service du Tribunal depuis juillet 1986.

James Connor
M. Connor a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 11 décembre 1985. Il va prendre sa retraite de son poste au Service des relations de travail chez Stelco à la fin de 1986.

William Correll
M. Correll a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 14 mai 1986. Il a pris sa retraite de chez Inco, après avoir été représentant des employeurs à la Commission des relations de travail et à la Commission d'arbitrage des collèges communautaires.

George Drennan
M. Drennan a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 11 décembre 1985. Il est le représentant de la Grande Loge de l'Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique depuis 1971.

Douglas Felice
M. Felice a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 14 mai 1986. Il travaille actuellement au Syndicat canadien des travailleurs du papier.

Mary Ferrari
Mme Ferrari a été nommée comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 14 mai 1986. Auparavant, elle a, entre autres, travaillé comme conseillère juridique auprès du Groupe des victimes d'accidents industriels de l'Ontario.

Daniel Fryzuk
M. Fryzuk a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 14 mai 1986. Il travaille actuellement de façon autonome comme conseiller en relations de travail, sécurité, santé et prévention des accidents auprès des employeurs.

Patti Fuhrman
Mme Furhman a été nommée comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 14 mai 1986. Elle a été travailleuse juridique au Advocacy Resource Centre for the Handicapped et, plus récemment, elle travaillait à Emploi et Immigration Canada.

Donald Grenville
M. Grenville a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 11 décembre 1985. Il a une grande expérience de la gestion du personnel chez Texas Gulf Sulphur Canada et, plus récemment, à la Société de développement du Canada.

Roy Higson
M. Higson a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 11 décembre 1985. Il a récemment pris sa retraite de l'Union des employés de gros, de détail et de magasins à rayons. Il était le représentant international de la section locale 414 pendant neuf ans et il a 29 ans d'expérience syndicale.

Faith Jackson
Mme Jackson a été nommée comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 11 décembre 1985. Aide-infirmière à la maison de soins infirmiers Guildwood Villa de 1972 à 1985, Mme Jackson a été membre du Conseil exécutif de l'Union internationale des employés des services pendant six ans.

Donna Jewell
Résidente de London, Mme Jewell a été nommée comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 11 décembre 1985. Elle est sous-directrice de la sécurité chez Ellis-Don depuis environ sept ans. Elle dirige les programmes de sécurité et de traitement des demandes d'indemnités à la CAT chez Ellis-Don.

Peter Klym
M. Klym a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 14 mai 1986. Il travaille actuellement aux Communication Workers du Canada.

Teresa Kowalishin
Mme Kowalishin a été nommée comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 14 mai 1986. Elle travaille comme avocate pour la ville de Toronto depuis qu'elle a été reçue au Barreau en 1979.

Allan MacIsaac
M. MacIsaac a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 11 décembre 1985. Il a récemment pris sa retraite du poste de directeur des affaires et secrétaire financier de la Section locale 721 de l'Association internationale des travailleurs de ponts, de fer structural et ornemental.

Martin Meslin
M. Meslin a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 11 décembre 1985. Il dirige sa propre entreprise depuis plus de 30 ans dans l'industrie de l'imprimerie. Il était un membre non juriste du Comité d'appel du régime d'aide juridique de l'Ontario.

John Ronson
M. Ronson a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 11 décembre 1985. Il a une très grande expérience du perfectionnement du personnel chez Stelco.

Frank Sampson
M. Sampson a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 14 mai 1986. Il travaille actuellement comme agent des accidents du travail pour la ville de Windsor.

E.A. (Ted) Seaborn
M. Seaborn a été nommé comme membre du Tribunal représentant les employeurs le 1er juillet 1986. Auparavant, il a été président du Conseil d'urbanisme de Brampton pendant plus de 12 ans.

Ken Signoretti
M. Signoretti a été nommé comme membre du Tribunal représentant les travailleurs le 1er juillet 1986. Il est vice-président du Conseil des travailleurs de la Communauté urbaine de Toronto depuis 1975.

TRIBUNAL D'APPEL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Premier rapport du président

Annexe B

Annexe technique de la Décision n° 24

Décision provisoire n° 24

Annexe technique

Explication du processus de décision du Tribunal

L'hypothèse qui sous-tend le fonctionnement du Tribunal est que la fonction d'"appel" envisagée pour le Tribunal d'appel par la Loi sur les accidents du travail révisée n'est pas un "appel" dans le sens traditionnel du terme, mais est plutôt la tenue d'une nouvelle audience. C'est une procédure où, lors de l'examen des questions en litige relatives à un appel, le Tribunal a le mandat de reconsidérer les preuves présentées au dernier niveau d'appel de la CAT et d'entendre de nouvelles preuves, y compris, lorsque c'est approprié, les preuves obtenues de sa propre initiative par le Tribunal d'appel.

Cette perception du rôle du Tribunal découle au départ de la tradition historique de l'Ontario selon laquelle chaque niveau du processus d'appel en matière d'accidents du travail a toujours été, entièrement ou partiellement, une reconduite de l'audience, depuis la création du système d'indemnisation des travailleurs accidentés en 1915. La Commission d'appel de la CAT, que le Tribunal a remplacé en retenant en grande partie les mêmes pouvoirs, traitait les appels en reconduisant les audiences, en entendant les témoignages des appelants et parfois des intimés, en appelant d'autres témoins à comparaître et en effectuant ses propres enquêtes, surtout en ce qui concerne les questions médicales.

L'intention de la législature à cet égard se reflète dans le fait que les instructions données par la loi au Tribunal d'appel concernant le fondement de ses décisions sont identiques aux instructions qu'elle donne à la Commission des accidents du travail concernant le fondement de ses décisions. Dans chaque cas, les décisions doivent être prises "selon le fond du droit et l'équité de chaque cas". Voir à cet égard l'article 86m qui rend l'article 80 applicable au Tribunal d'appel comme à la Commission des accidents du travail.

Cette définition du rôle du Tribunal ressort aussi du fait que, dans le cadre de son rôle d'arbitrage, le Tribunal a explicitement le pouvoir de mener des enquêtes et d'établir l'ordre du jour des questions en litige, que l'on ne retrouve généralement pas dans les systèmes d'arbitrage contradictoires ordinaires.

Dans la loi révisée, le pouvoir d'enquêter du Tribunal d'appel ressort le plus clairement à propos des preuves médicales. L'article 86h prévoit la nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une liste de médecins. À partir de cette liste de médecins, le Tribunal d'appel "peut obtenir l'aide d'un ou de plusieurs de ces médecins de la façon et aux moments qu'il juge opportuns afin de pouvoir mieux décider une question de fait en cause dans une requête, un appel ou une instance".

En plus de ce mandat général, la loi donne au Tribunal le pouvoir d'autoriser le président ou un vice-président à faire enquête sur des appels pour décider si le travailleur concerné devrait subir un autre examen médical par l'un des médecins de la liste ou plusieurs de ces médecins.

Le fait que le Tribunal ait obtenu les mêmes pouvoirs d'enquêter que la CAT elle-même démontre, en partie, que la législature prévoyait que le pouvoir d'enquêter du Tribunal devait dépasser les limites de la question médicale. Ces pouvoirs comprennent le droit de pénétrer dans tout local où un travailleur effectue un travail pour inspecter et observer les matériaux, les machines, les appareils et les articles qui s'y trouvent et interroger n'importe qui.

Les instructions données au Tribunal de fonder sa décision sur le fond du droit et l'équité de chaque cas envisagent également un pouvoir d'enquêter et de décider de l'ordre du jour comme corollaire essentiel au pouvoir d'audience et de décision du Tribunal.

La nécessité pour le Tribunal d'avoir le pouvoir d'enquêter et de décider de l'ordre du jour, dans le cadre de son pouvoir de décision, ressort aussi implicitement de deux de ses conditions particulières de fonctionnement. L'une de ces conditions de fonctionnement vient du fait que les cas entendus par le Tribunal comprennent inévitablement, d'une façon ou d'une autre, des demandes d'indemnisation à même une caisse "publique". L'autre condition vient du fait qu'il n'y a bien souvent personne pour répondre aux requêtes ou aux appels à l'égard desquels le Tribunal doit rendre une décision.

La situation unique de l'absence habituelle d'intimé aux instances du Tribunal face à l'appelant ou au requérant vient du fait que, 1) dans la majorité des appels interjetés par des travailleurs accidentés, l'employeur ne comparaît pas (soit parce qu'il choisit de ne pas comparaître, soit parce qu'il a disparu - dissout l'entreprise, fait faillite, etc.); 2) dans tous les cas d'appel de l'employeur en matière de cotisations, il ne semble pas y avoir d'intimé naturel; 3) la CAT ne comparaît jamais pour défendre ses propres décisions. L'absence habituelle d'intimé est une situation qui remet en cause pour le Tribunal un certain nombre d'hypothèses importantes concernant les processus traditionnels d'arbitrage.

Il n'est évidemment pas tout à fait exact d'affirmer que les décisions du Tribunal d'appel portent sur des demandes d'indemnisation à même une caisse publique. La Caisse des accidents n'est pas une caisse publique dans le sens ordinaire du terme puisque seuls les employeurs y contribuent. Elle est publique, cependant, dans ce sens qu'elle est constituée de contributions financières imposées par la loi à de nombreux organismes ou personnes n'ayant aucune relation. L'intérêt de ces divers organismes et personnes est en jeu dans chaque cas entendu par le Tribunal puisque, en fin de compte, c'est le volume des demandes d'indemnisation à la caisse qui détermine le montant des contributions qui leur seront imposées. D'autre part, comme le professeur Weiler l'avait fait remarquer dans le rapport précédant la création du Tribunal d'appel, un volume

excessif de demandes d'indemnisation à la Caisse des accidents n'est pas non plus dans l'intérêt des travailleurs dans leur ensemble ni dans l'intérêt du public. À long terme, le détournement des profits de l'entreprise d'un employeur pour défrayer le coût de cotisations inutiles ou excessives à la Commission des accidents du travail entraîne soit une réduction du montant disponible pour payer les salaires et avantages sociaux, soit une augmentation du coût des biens et services.

Le fait que personne ne représente habituellement cet aspect de l'intérêt des employeurs, de l'ensemble des travailleurs et du public qui consiste à veiller à ce que la Caisse des accidents ne soit pas soumise à un fardeau inutile ou injuste impose des responsabilités spéciales au Tribunal. Et même dans le cas où le travailleur et l'employeur sont tous deux représentés, rien ne garantit que les intérêts de la caisse seront défendus. Bien souvent, par exemple, l'employeur ne cherche qu'à obtenir le droit de transférer le coût des indemnités en totalité ou en partie au Fonds de garantie pour travailleurs réintégrés - afin de répartir les conséquences financières de la décision entre tous les membres de la caisse.

La simple illustration suivante permet de mieux comprendre les conséquences pour le Tribunal de la présence constante d'intérêts non représentés dans les cas qu'il entend.

Considérons le cas ordinaire d'une demande d'indemnisation qui a été rejetée parce que la CAT n'a pas cru que la lésion s'est produite au travail. Le travailleur fait appel devant le Tribunal et l'employeur choisit de ne pas contester l'appel. À notre avis, il n'est pas possible d'affirmer que, puisque les affirmations du travailleur ne sont pas contestées, le Tribunal devrait tout simplement les accepter. En analysant le rôle du Tribunal et en établissant les processus appropriés, nous avons dû reconnaître qu'avant d'accepter un tel appel, le Tribunal avait l'obligation vis-à-vis du public - de la Caisse des accidents - de s'assurer que la demande était en fait bien fondée. Cette obligation forçait le Tribunal à intervenir activement pour choisir l'ordre du jour des questions en litige, étudier la possibilité d'effectuer des enquêtes supplémentaires et mener ces enquêtes.

Dans l'exemple cité, et peut-être dans tous les cas à un certain degré, la responsabilité découlant de la présence d'intérêts non représentés force le Tribunal non seulement à exercer son pouvoir d'enquêter et de décider de l'ordre du jour au cours de la préparation de l'audience, mais aussi son pouvoir d'intervention dans la conduite des audiences.

On pourrait défendre l'idée que la Commission des accidents du travail soit représentée par un avocat et qu'elle défende elle-même ses décisions dans chaque cas. Si la Commission comparaissait devant le Tribunal pour défendre l'intérêt "public", le Tribunal pourrait reprendre le rôle classique et passif de l'arbitre traditionnel.

La CAT, cependant, a adopté le point de vue qu'elle n'a pas l'intention de participer à la défense de ses propres décisions devant le Tribunal d'appel. Certaines indications portent

actuellement à croire que dans certaines circonstances spéciales où le Tribunal étudie des questions de politiques fondamentales ou de compétence, la Commission pourrait décider de comparaître pour appuyer certaines politiques particulières. La Commission a aussi indiqué qu'elle était prête à communiquer aux audiences du Tribunal tous les renseignements ou historiques qui pourraient être utiles aux jurys pour résoudre les questions de politiques dans certains cas particuliers. Mais dans la majorité des cas, en particulier ceux dans lesquels l'appel porte sur des questions de faits et des questions médicales individuelles, la CAT n'a pas l'intention de comparaître pour défendre ses décisions. Et le Tribunal est d'accord avec la CAT qu'il serait inapproprié pour cette dernière de comparaître devant le Tribunal d'appel pour défendre ses décisions sur des questions de faits ou des questions médicales individuelles. Une telle comparution serait comparable à celle d'un juge devant une cour d'appel pour défendre ses décisions en première instance.

Le pouvoir d'enquêter et de décider de l'ordre du jour se retrouve aussi implicitement dans la tradition bureaucratique non contradictoire des décisions en matière d'accidents du travail. En 1915, le sujet de l'indemnisation des victimes d'accidents industriels a été soustrait au système contradictoire et à la compétence des cours et est devenu, en fait un régime d'assurance sans égard à la faute. La relation entre les travailleurs et la CAT devint celle d'un assuré avec son assureur plutôt que celle d'un plaignant avec la cour. À la Commission des accidents du travail, on ne demande pas aux travailleurs de définir leurs droits ni de prouver leur cas. Les travailleurs signalent la lésion à l'attention de la Commission, qui détermine et définit le droit aux indemnités et mène les enquêtes nécessaires pour répondre aux questions qu'elle juge pertinentes. Dans le cadre des accidents du travail, les droits ne sont pas censés dépendre des aptitudes à la plaidoirie du travailleur ou de l'employeur, ni de leur accès à des représentants qualifiés.

La représentation des travailleurs et des employeurs dans les instances de la Commission par des représentants ou des conseillers est en fait devenue - dans la pratique courante - un moyen de faciliter l'avancement du cas à la Commission et d'amener les travailleurs et les employeurs à croire que la Commission entend et comprend bien leur point de vue. L'une des caractéristiques fondamentales du système demeure toutefois que l'on n'est pas forcé d'être représenté - que les droits des travailleurs et des employeurs ne sont pas déterminés par un processus contradictoire. Si c'est ainsi que fonctionne la Commission des accidents du travail, c'est donc ainsi que doit fonctionner le Tribunal d'appel. Le Tribunal est conçu comme un élément du même système et il doit suivre, à son avis, la même théorie d'arbitrage. Par conséquent, si un travailleur présente en appel un cas qui est bien évidemment incomplet, à notre avis le Tribunal d'appel ne peut pas tout simplement dire, "c'est bien de valeur, mais votre dossier n'est pas complet". Le Tribunal doit avoir le pouvoir d'intervenir et de juger le cas - comme le prescrit la loi - selon le fond du droit.

Pour résumer, les pouvoirs d'enquêter et de décider de l'ordre du jour du Tribunal d'appel sont un corollaire de ses pouvoirs d'audience et de décision, pouvoirs qui lui sont accordés explicitement et implicitement par la loi.

En élaborant un processus qui tient compte de ces pouvoirs d'enquêter et de décider de l'ordre du jour le Tribunal a fait bien attention à ce que ces pouvoirs soient tenus séparés de son pouvoir de décision. Un organisme de décision qui a les pouvoirs d'enquêter et de décider de l'ordre du jour court le risque, au cours de ses activités d'enquête et d'établissement de l'ordre du jour, d'acquérir des préjugés - une disposition arrêtée concernant la nature du cas et le résultat souhaité. En évaluant les preuves présentées à l'audience ou en examinant les arguments d'un conseiller juridique partisan, il pourrait être incapable de se défaire de ces préjugés. La sensibilité de nos cours à ce risque particulier se reflète dans la pratique qui s'est établie concernant les instances préalables au procès, où les juges qui participent à l'étude préalable des cas n'ont pas le droit de participer à la décision dans ce cas.

L'emploi du conseiller juridique du Tribunal et le recours à des jurys-conseil spéciaux permettent au Tribunal d'exercer ses pouvoirs d'enquêter et de décider de l'ordre du jour tout en maintenant un degré nécessaire d'objectivité et de détachement de la part de ceux qui prennent véritablement les décisions.

Le concept de conseiller juridique du Tribunal donne également au Tribunal un mécanisme approprié pour éplucher les dossiers de la CAT et exclure de l'audience tous les documents et toutes les pièces qui n'ont rien à voir avec le cas ou qui sont injustement préjudiciables. Le Tribunal respecte, comme on pourrait s'y attendre, le principe de l'arbitrage selon lequel, pour toute question qui la préoccupe, chaque partie à une audience doit avoir la possibilité de clarifier, vérifier ou contester tout renseignement ou toute preuve reçu par les juges. Par conséquent, dans l'intérêt de l'efficacité et de l'équité, il faut que les jurys d'audience ne reçoivent aucun document ni renseignement inutile ou inapproprié.

Le dossier de la CAT contient une pile de papiers classés dans l'ordre chronologique qui ont été produits depuis que le travailleur est en rapport avec la Commission. Il n'est pas rare d'avoir des dossiers d'un pied d'épaisseur. Le conseiller juridique du Tribunal peut trier ces dossiers et, avec l'aide des parties et de leurs représentants, sous la direction générale des jurys-conseil, désigner les parties des documents ou des renseignements qui sont, en fait, pertinentes et éviter que le jury d'audience ne voit des documents non pertinents ou injustement préjudiciables.

Finalement, l'existence du conseiller juridique du Tribunal et des jurys-conseil constitue la structure d'un processus préalable à l'audience où les questions peuvent être définies, les domaines d'accord en matière de faits et de droit réglés et les grandes lignes et la portée de la preuve à présenter établies avant l'audience. C'est un processus qui est essentiel non seulement à l'efficacité de tout tribunal d'arbitrage et de toute audience, mais aussi, à long

terme, à la qualité des décisions du Tribunal. Dans la situation où se trouve ce Tribunal, où il y a habituellement une seule partie aux instances, si personne ne jouait le rôle de conseiller juridique du Tribunal, il est difficile d'envisager comment cette étape de préparation préalable à l'audience pourrait être franchie par le Tribunal sans soulever des soupçons de préjugés dans le processus de décision.

FAIT à Toronto le 27 mars 1986.

SIGNÉ: S.R. Ellis, B. Cook, R. Apsey.

TRIBUNAL D'APPEL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Premier rapport du président

Annexe C

Note de service du président

au vice-président

TRIBUNAL D'APPEL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

NOTE DE SERVICE

AU: Vice-président XXX

DE: S.R. Ellis DATE: XX, 1986

OBJET: XXX - Décision n° XXX

Je vous écris au sujet de votre ébauche de décision concernant le cas susmentionné.

Je reconnais que toute communication entre le président du Tribunal et un vice-président agissant à titre de président d'un jury d'audience au sujet de la décision proposée par le jury dans un cas particulier pose implicitement un problème du point de vue du droit administratif. J'ai choisi de mettre ces communications par écrit plutôt que de vous rencontrer de façon informelle afin d'en garder des copies et de les rendre aussi claires que possible.

Il est évident que d'essayer de concilier l'indépendance des jurys d'audience avec l'engagement du Tribunal de créer un ensemble de décisions cohérentes et uniformes qui serviront de guide à l'avenir pour que des cas semblables reçoivent un traitement semblable pose des problèmes, si l'on considère que le Tribunal doit appliquer une loi qui n'a pas encore été interprétée par un organisme judiciaire ou quasi-judiciaire ayant donné des raisons de son interprétation de la loi; le processus de décision du Tribunal est une nouveauté et le Tribunal confie le soin de prendre ses décisions à environ 22 vice-présidents à temps partiel ou à plein temps, ainsi qu'à environ 40 membres à temps partiel et à plein temps, dont aucun n'a une expérience antérieure du processus de décision dans le domaine des accidents du travail. Il est évident, dans ces conditions, que le maintien de normes de décisions et d'un processus de décision relativement uniformes pose des problèmes pour le Tribunal.

Le Tribunal est une institution spécialisée dont les décisions doivent avoir une influence sur la mise au point des politiques et des procédures suivies dans le domaine des accidents du travail. On ne peut pas tout simplement le considérer comme l'administrateur d'un grand nombre d'arbitres indépendants.

Dans ces conditions, je crois que le Bureau du président du Tribunal a le devoir de revoir les décisions proposées dans le but de donner les éléments suivants aux différents jurys:

1. Des renseignements sur de possibles incompatibilités avec d'autres décisions du Tribunal.
2. Des renseignements sur le droit des indemnisations qui n'ont pas été considérés par le jury mais qui sont connus du Bureau du président, qui semblent pertinents au cas et que d'autres jurys auraient peut-être considérés ou pourraient être en train de considérer dans des cas semblables. Dans certains cas, si ces renseignements sont particulièrement importants pour la décision, il serait de rigueur que le jury les transmette aux parties et les invite à faire d'autres observations.
3. La lecture des décisions proposées peut faire ressortir des problèmes apparents concernant certains oublis, un manque de clarté ou de logique dans le raisonnement.
4. Des renseignements et des conseils concernant certaines faiblesses apparentes de la procédure ou du processus de décision décrit ou reflété dans la décision proposée.
5. La lecture des décisions proposées peut faire ressortir des faiblesses apparentes dans les preuves sur lesquelles sont basées une décision portant sur des faits ou des questions médicales.
6. Des instructions concernant la présentation de la décision.

Dans ce processus, le président n'est évidemment pas autorisé à faire connaître à un vice-président ou à un jury son opinion personnelle sur ce que devrait être leur décision concernant certaines questions de fond. C'est au jury d'audience qu'il revient de prendre une décision sur les questions de fond, sans interférence de la part de qui que ce soit.

J'espère que vous conviendrez que les observations du président dans les limites décrites ci-dessus ne sont pas inappropriées et que les observations suivantes concernant la décision proposée restent dans ces limites.

Pour commencer, je m'inquiète du fait que le jury n'a pas eu l'avantage d'entendre le moindre argument en faveur de l'interprétation de l'article XXX par la CAT.

Étant donné que cette décision pourrait entraîner une révision importante de la totalité des ..... le fait que vous reconnaissiez dans votre ébauche que le jury ne connaît pas les raisons de l'interprétation apparente de l'article XXX par la CAT fait ressortir ce que, à mon avis, plusieurs personnes considéreront comme une lacune importante dans les renseignements de base qui devraient raisonnablement être recueillis pour prendre une décision sur la signification de cet article.

Le fait de ne pas reconnaître qu'il y a une autre façon d'interpréter l'article expose aussi, à mon avis, le raisonnement à une critique justifiée. L'explication donnée dans la note de service du conseiller juridique au président est, et c'est peut-être discutable, une interprétation aussi "claire" du texte de l'article que celle que vous avez acceptée. La décision serait renforcée par

le fait de reconnaître qu'il y a une autre possibilité et d'expliquer explicitement pourquoi il est juste de conclure que c'est l'interprétation jugée correcte par le jury que la législature avait dans l'idée. Le fait de baser la décision sur une conclusion affirmant que la signification du texte est "claire", alors qu'il est évident qu'elle ne l'est pas, rend la décision vulnérable.

Je vous suggérerais de donner l'occasion à la CAT, avant de finaliser la décision, de présenter au jury tous les renseignements qu'elle peut avoir concernant son interprétation générale de l'article XXX et des raisons qui ont conduit à l'adoption de cette interprétation, ainsi que toutes les observations qu'elle voudrait faire pour expliquer pourquoi cette interprétation de l'article était la bonne.

Le travailleur et l'employeur, ou leurs représentants, devraient bien entendu recevoir une copie de toutes les communications entre le jury, le conseiller juridique du Tribunal et la CAT à cet égard et avoir la possibilité, s'ils en font la demande, de contester ou de répondre aux renseignements donnés par la CAT ou aux observations présentées par la CAT.

c.c.: Conseiller juridique du président.

TRIBUNAL D'APPEL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Premier rapport du président

Annexe D

Politique relative aux médecins-assesseurs

TRIBUNAL D'APPEL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Politique relative à la liste de médecins agréés

INTRODUCTION

La Loi sur les accidents du travail a subi d'importantes modifications en 1985 et l'une des principales réformes portait sur la création d'un Tribunal d'appel autonome. Le Tribunal est un nouvel organisme qui a été créé le 1er octobre 1985. Il est distinct et indépendant de la CAT. Il a pour rôle d'entendre les appels des décisions de la CAT.

Le Tribunal d'appel a le pouvoir de demander d'autres enquêtes médicales s'il le juge nécessaire pour trancher toute question médicale soulevée lors d'un appel. De telles enquêtes, y compris l'examen plus approfondi du travailleur, ne peuvent toutefois être confiées qu'à des médecins qualifiés inscrits sur une liste de médecins agréés nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil (le Conseil des ministres de la province).

MÉCANISME DE NOMINATION

Aux termes de l'article 86h de la loi, le lieutenant-gouverneur en conseil ne peut procéder aux nominations sur la liste des médecins agréés qu'après avoir sollicité et étudié les opinions "de représentants d'employeurs, de travailleurs et de médecins".

Le Tribunal d'appel demande aux médecins qui sont candidats à la nomination sur la liste de médecins agréés de l'autoriser à inscrire leur nom sur la liste des propositions. Le nom et le curriculum vitae de ceux qui souhaitent être nommés est ensuite transmis aux membres du Groupe consultatif du Tribunal, qui est composé de représentants d'associations de travailleurs et d'employeurs. On demande l'opinion des "représentants des médecins" par l'intermédiaire des médecins-conseil du Tribunal avant de demander aux médecins d'être candidats.

Le Tribunal tient compte des opinions exprimées par le Groupe consultatif pour décider s'il recommande au gouvernement la nomination d'un médecin particulier. Il transmet ensuite le nom des médecins dont il recommande la nomination au ministre du Travail, ainsi que leur curriculum vitae et un résumé des opinions reçues du Groupe consultatif ou de la profession par l'intermédiaire des médecins-conseil concernant ces nominations.

Les recommandations du Tribunal doivent suivre le processus normal de nomination du gouvernement et le gouvernement a, bien entendu, le droit de ne pas accepter certaines recommandations.

Les nominations, pour un mandat renouvelable de trois ans, sont confirmées par décret approuvé par le Conseil des ministres.

SERVICES OFFERTS

On demande aux médecins agréés d'aider le Tribunal de différentes façons. Habituellement, on leur demande d'examiner un travailleur, d'étudier les rapports médicaux soumis par d'autres médecins et de donner leur opinion sur certaines questions médicales bien précises. Les médecins spécialisés dans un domaine particulier peuvent avoir à expliquer en termes généraux au Tribunal ou à l'un de ses jurys certaines théories ou procédures médicales. On peut aussi leur demander de donner leur opinion concernant la validité d'une théorie médicale particulière que le jury d'audience a été prié d'accepter, ou de faire des observations sur la représentativité, la qualité ou la pertinence de certains articles médicaux que le Tribunal a été prié de prendre en considération.

On leur demande normalement de donner leur opinion sous la forme d'un rapport écrit contenant l'historique, les observations et les résultats des tests sur lesquels sont fondés cette opinion. Des copies du rapport sont distribuées au travailleur, à l'employeur et à la CAT, et le Tribunal fait habituellement mention du rapport dans les motifs de sa décision.

On prévoit que le rapport écrit sera normalement suffisant et que la comparution à l'audience ne sera pas nécessaire. À l'occasion, toutefois, le jury d'audience devra avoir la possibilité de questionner le médecin pour obtenir des clarifications et des explications sur l'opinion qu'il a exprimée, afin de pouvoir trancher la question médicale en toute confiance. Dans ces cas, on demandera au médecin de comparaître à l'audience et de donner son témoignage. Dans ces situations, les parties participantes, tout comme le jury d'audience, auront la possibilité de discuter de cette opinion avec le médecin.

Lorsqu'on demande à un médecin de participer à une audience, on fait le nécessaire pour minimiser le dérangement et le bouleversement de son horaire habituel. Une rémunération spéciale versée pour la participation à l'audience tiendra compte du bouleversement d'horaire résultant de cette participation, du fait que la comparution aux audiences du Tribunal d'appel impose un fardeau additionnel à la plupart des médecins parce qu'ils ne connaissent pas bien le processus et du fait qu'il leur faudra habituellement un certain temps de préparation. Les tarifs qui s'appliquent généralement aux services décrits dans ce document sont établis ci-dessous.

RÈGLES CONCERNANT LES CONFLITS D'INTÉRÊT

Étant donné que le Tribunal d'appel s'est engagé à maintenir tant la réalité que l'apparence de son indépendance à l'égard de la CAT, nous avons tenu compte lors de l'élaboration de la présente politique de la possibilité de devoir imposer aux médecins nommés sur la liste de médecins agréés une restriction concernant leur travail d'expert-conseil auprès de la CAT. Les aspects pratiques de la situation, cependant, ont persuadé le Tribunal qu'une telle restriction serait trop coûteuse en termes du nombre de médecins expérimentés dont le Tribunal ne pourrait pas utiliser les services. Par conséquent, les seules restrictions applicables sont celles qui

sont précisées dans la loi elle-même. La loi prévoit que, sans le consentement écrit des parties en cause, les médecins ne seront pas priés d'aider le Tribunal s'ils ont eux-mêmes, ou l'un de leurs associés, i) examiné le travailleur dont la demande fait l'objet de la requête, de l'appel ou de l'instance, ii) traité le travailleur ou un membre de sa famille, iii) agi en tant qu'expert-conseil en ce qui concerne le traitement du travailleur ou, iv) agi en tant qu'expert-conseil auprès d'un employeur concerné par la requête, l'appel ou l'instance.

Le fait d'avoir agi en tant qu'expert-conseil auprès de la CAT au sujet de la demande en question interdirait aussi, évidemment, à un médecin d'être retenu par le Tribunal d'appel pour l'aider dans ce cas.

QUANTITÉ DE TRAVAIL ENVISAGÉE

La nomination sur la liste des médecins agréés du Tribunal d'appel ne constitue aucune garantie de travail. Bien que le Tribunal n'ait pas l'intention de nommer un trop grand nombre de médecins, il y en aura un certain nombre dans chaque spécialité et, dans la mesure du possible, dans chacun des grands centres de la province. Il n'est pas possible, à ce stade de l'évolution du Tribunal, de faire plus que d'estimer les besoins.

Les médecins nommés peuvent être assurés, d'autre part, que les exigences du Tribunal ne seront en aucun cas excessives. Le Tribunal prévoit que la quantité de travail ne dépassera sans doute pas deux à trois cas par mois pour chaque médecin.

Le Tribunal exigera que les médecins qui acceptent d'être nommés s'engagent à accorder une priorité spéciale dans leur horaire aux cas qui leur seront transmis par le Tribunal. Les travailleurs en cause dans les appels devant le Tribunal d'appel auront déjà, par la force des choses, dû suivre des procédures excessivement longues depuis que la lésion s'est produite, et le Tribunal s'est engagé à minimiser dans la mesure du possible les retards associés au processus d'appel.

HONORAIRES

Les honoraires versés aux médecins de la liste agréée correspondront à ceux de la CAT. À partir du 31 mars 1986, il semble que le Barème des honoraires des médecins de la CAT sera équivalent à 132 pour 100 du Barème de l'OHIP (ce qui est légèrement supérieur au barème de 1985 de l'AMO). Les changements futurs de la politique de la CAT seront adoptés par le Tribunal. D'autre part, le Tribunal appliquera aussi les politiques de la CAT concernant les différentes catégories de consultations, les redressements appliqués aux honoraires de consultation prévus dans le Barème des honoraires étant fondés sur la description qui peut être faite de la consultation, soit "ordinaire", "poussée" ou "complexe".

Pour les comparutions aux audiences du Tribunal, le Tribunal versera entre 75 $ et 150 $ par heure de préparation ou de bouleversement réel de l'horaire du médecin, jusqu'à concurrence de 350 $ à 750 $ par journée d'audience, selon les qualifications du médecin et la nature de son intervention. Le Tribunal défraiera également les coûts raisonnables de transport et d'hébergement. Le Tribunal se propose d'expérimenter les comparutions par téléphone et les témoignages magnétoscopiques.

AGENT DE LIAISON DES SERVICES MÉDICAUX

Le Tribunal emploiera les services d'un agent de liaison des services médicaux qui coordonnera la répartition des cas, activera les rapports, organisera les comparutions aux audiences, administrera les comptes, etc.

TRIBUNAL D'APPEL DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Premier rapport du président

Annexe E

Extrait du rapport provisoire du Tribunal
dans le cas type concernant les appels en matière de pension

ÉTABLISSEMENT DE L'ORDRE DU JOUR DES QUESTIONS EN LITIGE

1. Les observations présentées à la conférence préalable à l'audience concernant les questions de fond qui peuvent être soulevées devant le jury d'audience dans ce cas soulèvent une autre question préliminaire: qu'est-ce qui détermine dans un cas particulier les questions en litige que le Tribunal d'appel doit entendre et trancher et celles qu'il doit ignorer? Cette question a fait l'objet de beaucoup d'attention au sein du Tribunal depuis sa création.

2. Les observations présentées par les parties et par d'autres concernant les questions en litige qui pourraient ou ne pourraient pas être considérées lors de cet appel ont fait ressortir diverses théories sur la détermination des questions en litige.

3. Une de ces théories est que l'ordre du jour relève entièrement des parties en ce sens que si les parties ne contestent pas une question particulière, ce n'est pas au Tribunal de le faire.

4. Une autre théorie semble vouloir que les questions pouvant être considérées sont celles qui ont été jugées explicitement par la décision de l'arbitre aux appels. Selon cette théorie, si l'arbitre aux appels ne tranche pas une question, le Tribunal doit l'ignorer également, même si elle a été soulevée explicitement par une partie lors de l'audience devant l'arbitre aux appels.

5. Selon une autre proposition, le Tribunal ne peut pas aller au-delà des questions explicitement soulevées et définies par les parties ou leurs représentants au cours des instances devant l'arbitre aux appels. L'employeur soutenait, par exemple, que le fait que le représentant du travailleur avait défendu devant l'arbitre aux appels le point de vue selon lequel l'évaluation de 30% pour le dos et 2% pour le pouce, proposée en août 1983, constituait une "évaluation correcte" empêchait le Tribunal d'étudier la possibilité d'accorder une pension supérieure à 30% plus 2%. Le représentant du travailleur a indiqué, cependant, que dans cet appel le travailleur a l'intention de soutenir qu'une pension de 100% est appropriée.

6. Il y a un certain nombre de facteurs particuliers qui doivent être pris en considération lorsqu'on étudie comment l'ordre du jour doit être établi lors d'un appel devant le Tribunal. Ces facteurs comprennent les suivants:
   a) La Loi sur les accidents du travail donne au Tribunal d'appel les mêmes instructions fondamentales qu'elle donne à la CAT, à savoir: de rendre ses décisions "selon le fond du droit et l'équité de chaque cas"; de ne pas être lié par "des précédents légaux stricts"; et de permettre à "chaque partie de se faire entendre" (voir les articles 86m et 80).

b) La loi donne aussi au Tribunal des pouvoirs identiques à ceux de la CAT pour "juger" un certain nombre de questions précises - y compris la question qui nous intéresse particulièrement dans ce cas, à savoir "le degré de diminution de la capacité de gain due à une lésion" (voir à l'article 86g(1) la référence à l'article 75(2)).
c) Il y a beaucoup de précédents légaux pour supporter la proposition selon laquelle la loi concernant les accidents du travail doit être considérée comme une loi correctrice et interprétée d'un point de vue large et non technique pour faciliter le traitement rapide et équitable des demandes des travailleurs accidentés.
d) Le système de règlement des demandes d'indemnisation n'est pas un système contradictoire. Les demandes d'indemnisation ont été soustraites au système contradictoire en 1915 et, depuis lors, il s'agit d'un système d'assurance sans égard à la faute où la relation entre le travailleur et le système est celle d'un assuré avec son assureur au lieu d'être celle d'un plaignant avec la cour. Il ne faudrait pas pousser trop loin l'analogie avec le système d'assurance car ce dernier ne tient pas compte des droits qui ont été accordés aux employeurs de participer aux instances, mais il est au moins apparent que les règles et les traditions du système contradictoire ne peuvent avoir tout au plus qu'un pouvoir de persuasion dans l'élaboration des procédures de ce Tribunal.
e) La nature non contradictoire du système est démontrée par le fait qu'il y a habituellement des intérêts non représentés aux instances d'indemnisation, ce qui complique le processus de la détermination des questions en litige. Lors des appels interjetés par les travailleurs devant ce Tribunal, il n'est pas rare que les employeurs ne comparaissent pas du tout. Habituellement, ils choisissent de ne pas venir, mais il arrive souvent - surtout dans l'industrie de la construction - qu'ils n'existent plus tout simplement.
f) Lorsque les employeurs se présentent, c'est souvent dans le but, partiellement ou totalement, de faire transférer la responsabilité financière relative à la demande de prestations à tous les employeurs qui contribuent à la caisse des accidents. Ils y arrivent en faisant porter la responsabilité financière relative à la demande de prestations, ou un pourcentage de cette responsabilité, au Fonds de garantie pour travailleurs réintégrés. Les intérêts des autres employeurs ne sont jamais représentés dans le cas d'un tel transfert. Dans tous les appels interjetés par les employeurs de la décision de la Commission concernant leurs cotisations, les travailleurs ne comparaissent pas et les intérêts divergents des autres employeurs ne sont, encore une fois, jamais représentés.
g) La CAT elle-même ne comparaît pas d'ordinaire pour défendre ses décisions de politiques.

h) La nature non contradictoire du système est confirmée également par la nature de la représentation des parties qui comparaissent, ce qui complique encore davantage le processus de la détermination des questions en litige. Dans les systèmes d'indemnisation, la tradition veut - et c'est un article de foi - que le processus permette la participation véritable des travailleurs et des employeurs qui ne sont pas représentés ou qui sont représentés par des représentants non professionnels. La représentation professionnelle - par des conseillers des travailleurs ou des employeurs spécialisés dans le domaine des accidents du travail - est bien sûr de plus en plus courante. Mais les travailleurs comparaissent régulièrement devant le Tribunal d'appel sans aucune représentation ou représentés par un prêtre, un parent, un échevin, un député, etc. Les employeurs, quand ils comparaissent, sont le plus souvent représentés par des membres de leur personnel, tels que le directeur du personnel, qui n'ont habituellement aucune expérience de représentation dans le domaine des accidents du travail.

i) Un facteur n'apparaît pas dans le processus de la détermination par les parties des questions en litige lors des appels devant ce Tribunal, c'est la discipline imposée dans les cours par le concept des frais et dépens. De l'avis du Tribunal, le pouvoir du Tribunal d'appel d'assigner les frais et dépens pose des problèmes. Étant donné que les travailleurs peuvent obtenir une représentation gratuite au Bureau des conseillers des travailleurs, dans les cliniques de services juridiques et grâce au Régime d'aide juridique, ils ne s'exposent pratiquement à aucuns frais ou dépens lorsqu'ils veulent interjeter appel ou déterminer des questions en litige. La même chose est vraie des employeurs qui sont maintenant représentés par le Bureau des conseillers du patronat.

7. En tenant compte des facteurs ci-dessus, et pour des raisons qui sont expliquées en détail dans l'Annexe technique de la Décision provisoire n° 24 du Tribunal, le Tribunal d'appel a conclu que son pouvoir de décision comprend les pouvoirs d'enquêter et de déterminer les questions en litige, pouvoirs qui sont moins effacés que les pouvoirs habituels des systèmes traditionnels de décision. En particulier, il a conclu qu'il a la compétence et le devoir d'établir lui-même l'ordre du jour des questions en litige qui doivent être soulevées lors d'un appel.

8. Le pouvoir du Tribunal de décider des questions en litige qui seront soulevées est, bien entendu, limité par les dispositions de l'article 86g(2), qui se lit comme suit:

> (2) Le Tribunal d'appel n'instruit pas, n'entend ni ne juge l'appel d'une décision ou d'une ordonnance de la Commission à moins que les procédures que la Commission a mises au point à l'égard des litiges concernant les questions visées à l'alinéa (1) b) ou c) n'aient été épuisées et que la Commission ait rendu une décision ou une ordonnance définitive à ce sujet.

9. L'application de l'article 86g(2) ne va pas sans poser de problèmes. Interprété strictement, il pourrait amener la création d'un processus où les travailleurs et les employeurs seraient renvoyés du Tribunal à la Commission et vice-versa, sans raison pratique. Prenons, pour illustrer notre propos, un cas absurde. Un arbitre aux appels décide qu'à partir - disons - du 10 janvier 1984, un travailleur s'est remis de son invalidité temporaire. L'arbitre confirme l'arrêt des prestations à partir de cette date. Le travailleur porte son cas en appel devant le Tribunal.

10. Le droit du Tribunal d'entendre l'appel aux termes de l'article 86g(2) ne fait aucun doute puisque les procédures de la Commission concernant la question de l'admissibilité à partir du 10 janvier ont été épuisées. Toutefois, si le Tribunal accueille l'appel, l'article 86g(2) pourrait être interprété comme limitant son pouvoir à décider seulement que le 10 janvier 1984 le travailleur continuait d'être atteint d'une invalidité partielle - les procédures de la CAT en vue d'étudier la question de l'admissibilité à partir du 11 janvier n'ayant pas été épuisées. Le travailleur devrait donc retourner devant la Commission pour obtenir une décision concernant son admissibilité le 11 janvier, revenir au Tribunal lors d'un appel, de nouveau devant la Commission pour le 12 janvier, puis devant le Tribunal, etc., etc. Il est évident que l'on trouverait une solution pratique à ce problème particulier, mais l'exemple illustre un des problèmes posés par l'article 86g(2) qui comporte plusieurs facettes importantes.

11. L'objectif général de l'article 86g(2) est clair. La législature veut évidemment s'assurer que l'expertise particulière de la CAT, son expérience et sa perspective des politiques puissent jouer leur rôle habituel avant de laisser le Tribunal d'appel intervenir. Il est tout aussi clair, cependant, que la législature ne peut pas avoir eu l'intention d'exiger une multiplicité d'instances sans aucune raison pratique.

12. Considérant les facteurs susmentionnés, en choisissant dans chaque cas particulier les questions en litige qu'il va entendre et juger, le Tribunal d'appel entend bien se laisser guider par les critères suivants:

a) L'opinion des parties concernant les questions en litige qui devraient être tranchées par le Tribunal sera d'un grand poids et sera ignorée uniquement pour des raisons très importantes.
b) Les questions en litige qui étaient explicitement ou <u>implicitement</u> "présentes" dans la décision de l'arbitre constituent le point de départ de tout processus de la détermination des questions en litige, et il faudra avoir des raisons importantes pour justifier l'élimination ou l'addition de questions en litige à cet ensemble de base.

c) Dans l'intérêt de l'efficacité et de la rapidité, les appels ne devraient pas être compliqués par l'addition de questions en litige par le Tribunal à moins que ce ne soit clairement nécessaire.
d) La question fondamentale que se pose le Tribunal en choisissant les questions en litige est la suivante: Quelles questions en litige est-il essentiel d'étudier pour décider du fond du droit et de l'équité de ce cas en tenant compte de tous les intérêts divergents?
e) Lorsqu'une question en litige est soulevée et que, selon les apparences, la CAT possède relativement à cette question une expertise spéciale, une expérience ou une perspective des politiques dont il n'a pas encore été tenu compte dans les instances jusqu'à présent, le Tribunal doit renvoyer la question en litige à la Commission pour que cette dernière rende une décision selon ses procédures habituelles.
f) En considérant l'application de la politique exposée au paragraphe précédent, le Tribunal doit aussi tenir compte de la politique divergente selon laquelle il ne faut pas prolonger le processus de décision de la CAT et du Tribunal d'appel sans raison pratique.

Tribunal d'appel des accidents du travail
505, avenue University, 7e étage
Toronto (Ontario) M5G 1X4
Téléphone: (416) 598-4638